UNIVERSITE DE PARIS. - FACULTE DE DROIT

LE SYNDICAT DE COMMUNES

Thèse pour le Doctorat en droit

Présentée et soutenue le 9 Décembre 1936, à 14 heures.

par

Victor LEYDET

JURY :

Président: M. MESTRE, *Professeur*

Suffragants: M. ROLAND, *Professeur.*

M. LA FERRIERE, *Professeur.*

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ECONOMIQUE
17, rue de Constantinople
PARIS 8e

1936

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546312_0019

LE SYNDICAT DE COMMUNES

UNIVERSITE DE PARIS. - FACULTE DE DROIT

LE SYNDICAT DE COMMUNES

Thèse pour le Doctorat en droit

Présentée et soutenue le 9 Décembre 1936, à 14 heures.

par

Victor LEYDET

JURY :

Président: M. MESTRE, *Professeur*

Suffragants: M. ROLAND, *Professeur.*

M. LAFERRIERE, *Professeur.*

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ECONOMIQUE
17, rue de Constantinople
PARIS 8e

1936

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INTRODUCTION

La Coopération des hommes et des groupes dans l'intérêt commun a donné lieu, lorsque la loi s'en est saisie pour l'ordonner, à de nombreuses institutions qui se sont succédées dans le temps ou cœxistent dans le Droit, et dont le Syndicat de Communes est un exemple.

Le droit public français actuel reconnaît des organismes d'association au premier degré, d'association entre individus : ce sont les syndicats professionnels, les associations syndicales de propriétaires, les associations déclarées ; il reconnaît divers organismes d'association au second degré, d'association entre collectivités : ce sont les conférences ou les ententes intercommunales, les commissions syndicales entre communes, les syndicats interdépartementaux, et les syndicats de communes.

Ces derniers, qui ont été pourvus de la personnalité morale présentent un intérêt particulier du fait de leur aptitude actuelle à l'exécution de certains services publics, et de leur multiplication durant ces dernières années; ils feront l'objet de cette étude.

Les Syndicats de Communes peuvent être définis : *des Sociétés de Communes à caractère public et à objet limité.*

Ces termes révèlent assez d'eux-mêmes que la Loi du 22 mars 1890 qui a institué les Syndicats de Communes n'a pas créé de rien ce nouvel organisme, mais a plutôt cristallisé sous sa forme actuelle, harmonique des conditions économiques contemporaines, cet instrument d'administration collective, permanent dans

son essence au travers du temps, des lois ou des coutumes et qu'on peut appeler Sociétas Civitatum.

En conséquence, et pour relier l'institution actuelle à ses antécédents passés, il a paru nécessaire de consacrer une première partie de cette étude au *Syndicat de Communes dans le temps.*

Mais si la *Sociétas civitatum* est un phénomène social constant, la Loi de 1890 et les textes subséquents ont du moins créé pour l'association des collectivités locales en vue de l'exécution d'un service public, un cadre légal, s'intégrant dans le Corps du Droit public actuel, et dont il convient d'autant plus d'étudier les éléments ou le fonctionnement, que l'institution a pris, depuis quelques années, une extension considérable :

Le Syndicat de Communes dans le Moment fera donc l'objet d'une IIe partie.

Le développement contemporain des Syndicats de Communes, les améliorations que différents textes ont apportés à leur fonctionnement, leur multiplication sur tout le territoire, paraissent tenir à deux groupes de motifs :

Des raisons économiques : Le Syndicat de Communes est utile ; on peut dire qu'il sera sous peu indispensable aux Communes.

Les conditions sociales nouvelles, le bouleversement de la technique, en supprimant pratiquement l'état d'isolement des collectivités locales, ont créé entre elles une interpénétration qui les rend solidaires (en matière d'assistance, de défense des cultures... etc...), et ont suscité auprès des populations des besoins nouveaux à caractère intercommunal (électricité, transports publics notamment) que les communes n'ont le plus souvent ni les moyens financiers ni les possibilités matérielles de satisfaire par des services publics indépendants.

Pour assurer ces services, les communes doivent s'associer :

c'est dans le Syndicat de Communes qu'elles trouvent la forme juridique de leur union.

Des raisons humaines. — Il semble bien qu'ici comme ailleurs les modifications de l'Economique aient fait pression sur les concepts juridiques, et que la faveur dont jouissent actuellement les Syndicats de Communes tient également à une appréciation évoluée de la notion d'Etat.

En prohibant formellement le droit d'association entre individus, pour la défense de leurs intérêts collectifs, les assemblées révolutionnaires avaient obéi à une conception totalitaire de l'Etat qu'avait encore précisée la centralisation impériale.

Alors qu'à cette époque l'Etat ne tolérait entre lui et l'individu aucune concentration de forces susceptible de combattre son autorité, il ne pouvait venir à la pensée du législateur d'admettre pour les collectivités locales une faculté d'association qui aurait eu pour objet non pas la gestion de services publics proprement communaux quasi-inexistants mais seulement la défense d'intérêts dont l'Etat entendait à ce moment demeurer le seul juge.

La Constitution de de l'An III avait sans doute bien tenté de faire du canton une personne administrative mais il y avait là plutôt création de circonscription nouvelle que tentative de décentralisation.

Ce sont les transformations économiques du XIXe siècle qui paraissent avoir déterminé la renaissance de l'esprit d'association des intérêts individuels ou collectifs, parallèlement à l'autorité de l'Etat.

Il est notable que la loi qui a libéré de toute entrave le fonctionnement des Syndicats professionnels et la loi qui a institué le Syndicat de Communes n'ont été promulguées qu'à quelques années d'intervalle.

La multiplication des manufactures a eu pour conséquence la

mise à la charge des services d'assistance communaux d'un prolétariat indigent de plus en plus nombreux.

Les progrès du machinisme et de la technique ont fait apparaître des besoins sociaux que seuls des services publics importants peuvent satisfaire.

Telles semblent être les causes qui ont engagé le législateur à entrer dans la voie de l'associationisme pour les collectivités locales, et à justifier le principe de son action par une idée de libération de la tutelle administrative, par une tendance à une « Selbstverwaltung », autonome ou tout au moins parallèle à la « Staatsverwaltung ».

Le point d'aboutissement de cette évolution peut se trouver dans le rapport de M. Paul MEUNIER à la Chambre des Députés, lors du vote de la loi du 13 novembre 1917, qui modifie dans un sens encore plus libéral celle du 22 mars 1890. Ce rapport débute ainsi : « Nous voulions faire une œuvre qui fût, tout à la fois, de décentralisation administrative et d'affranchissement des Communes ([1]).

Cette évolution n'est évidemment pas spéciale à la France ; elle s'étend à notre empire colonial, et aux Etats d'Europe. En Allemagne, en Angleterre, en Espagne, en Belgique, on peut trouver des institutions équivalentes à notre Syndicat de Communes et qu'il a paru intéressant de lui comparer dans une IIIe partie où seront examinés les aspects du *Syndicat de Communes dans l'Espace*.

(1) Morgan, 10e éd., N° 2.227 en note, T. II, p. 750.

Première Partie

LE SYNDICAT DE COMMUNES DANS LE TEMPS

PREMIERE SECTION

Le Syndicat de Communes et la notion d'association des personnes morales publiques

Il ne semble pas excessif d'avancer que l'accord entre tribus, accord permanent d'intention soit pour une alliance en vue de la sécurité, soit pour une exploitation de terrains de chasse ou de pâture, a constitué la forme originelle de l'association des personnes publiques.

La tribu est une société de fait, la première : Les attributs de la puissance publique qui s'y trouvaient confondus, se sont différenciés au cours de l'évolution, pour s'en détacher en concourant à la formation de sociétés de droit plus larges (Etats et leurs subdivisions), et parfois pour revenir s'incorporer à la cellules fondamentale quelle qu'en soit la forme (villes libres par exemple).

Cette association comporte des *éléments constants* et conséquemment aux variations dans les attributs des sujets de droit qui la composent, des *éléments variables*.

Le Syndicat de Communes apparaît comme un des modes contemporains d'association entre cellules sociales irréductibles.

1°) LES ELEMENTS CONSTANTS. — Les éléments constants dans l'association des plus petites collectivités, tiennent à la permanence de l'idée de *personnalité,* tant en ce qui concerne la notion « Commune » qu'en ce qui concerne la notion « Syndicat ».

C'est à dessein que nous employons ici ces termes afin de mieux marquer le caractère général de l'institution dans son essence sinon dans son expression coutumière ou légale.

A) *Notion « Commune ».*

La notion de « Commune » se réfère à la constatation d'un état de fait : les hommes vivent matériellement groupés dans l'espace, matériellement et aussi pour une part variable économiquement et surtout spirituellement.

Une agglomération d'individus ne constitue l'équivalent de la « Commune » actuelle que si elle s'accompagne d'une *communauté spirituelle* entre ses divers membres.

Cette communauté spirituelle s'exprime par une personnification du groupe dont les travaux de sociologues contemporains comme DURKHEIM ou LEVY-BRULH montrent la coexistence avec toute cellule sociale constituée.

Ainsi, non pas élaborée, mais au contraire tout à fait immédiate et synchrétique, la notion de personnalité du groupe ne semble pas avoir fait de doute dans l'esprit des hommes si elle s'est toutefois au cours des âges révélée sous des signes différents: *physiques* d'abord dans la tribu avec la croyance à la consanguinité et les emblêmes totémiques;

métaphysiques chez les anciens avec le symbole de la déification de la Cité ;

moraux selon le Droit romain d'après la théorie de la fiction ; *légaux* enfin, suivant la doctrine contemporaine de l'école allemande, sur laquelle d'ailleurs l'opinion des jurisconsultes français n'est pas encore unaniment fixée. ([1])

Le sujet de droit dans les associations des cellules fondamentales les plus diverses qu'elles soient unions de tribus, de cités, de paroisses ou de communes, paraît donc posséder un élément commun qui en permet la comparaison, à savoir : la *personnalité*.

Il en résulte que l'on peut trouver en tous temps et en tous lieux la donnée sociale, c'est-à-dire ici le groupe personnifié, qui rend virtuellement possible, en ayant soin de faire la part des mots, l'institution du Syndicat de Communes.

B) *Notion « Syndicat »*.

C'est-à-dire, au fond, notion d'association formelle, personnifiée, ordonnée, supposant l'intervention de la volonté, et la sanction de la coutume ou de la loi. La notion « Syndicat » est une notion humaine, une notion d'art, un artifice juridique pour mettre en forme une association finale de personnes ou physiques ou morales.

Le Syndicat de collectivités qui se présente tout d'abord peut-être sous forme d'accord permanent entre deux ou plusieurs tribus, ne s'impose pas obligatoirement à l'esprit; on conçoit qu'il puisse ne pas être et l'on voit qu'il se rompt parfois.

Il comporte bien la personnalité parce que c'est une notion dont on ne peut s'échapper, et qui semble être d'ailleurs chez les primitifs, de par une fiction de gestion d'affaires pour le compte d'un Dieu, la justification du pouvoir, mais c'est ici une personnalité conférée, attribuée par analogie, une *personnalité synthétique*.

(1) Cf. les traités de D. P. u Adm. de MM. Haurion, Berthelemy et Jeze.

C'est pour cette raison que le stade de l'expression de la personnalité par des signes physiques n'apparaît pas ici : il ne saurait en effet être attribué un ancêtre ou un totèm commun à une association qui aurait pu ne pas être et qui peut se dissoudre.

Cette personnalité des associations de cellules sociales paraît s'être seulement et successivement exprimée sour le signe :

métaphysiques, dans les unions de cités grecques par exemple: c'est ainsi que l'amphyctionie athénienne avait son temple en Eubée ;

moral, surtout au Moyen Age alors qu'en l'absence de coutumes, c'étaient les principes Romains qui éclairaient ce point du Droit Public — c'est sous cet aspect que se présentaient, pour ne prendre que deux exemples singuliers, dans l'empire germanique la Hanse des villes libres, et dans le royaume de France, en Gascogne, cette association originale de 69 paroisses qu'on nommait la « Bastille » de Marsan, Tursan, Gabarsan (1) ;

légal, c'est l'aspect actuel de la personnalité des unions de collectivités locales et particulièrement des Syndicats de Communes dans leur forme actuelle.

2°) LES ELEMENTS VARIABLES. — Ainsi, sous des formes différentes suivant le lieu et l'époque, il semble que préside à l'association des collectivités simples, un concept identique de personnification tant des cellules sociales adhérentes que de leur union.

Un autre caractère commun à ces associations est d'être volontaires, finales, constituées dans un but déterminé de n'avoir de personnalité juridiquement parfaite que dans la sphère d'activité sociale qui leur a été dévolue par l'acte créateur.

(1) Cf., 2e Section, chap. I, p. 28.

Mais leur objet même est essentiellement variable, comme sont multiples les services que les groupes adhérents peuvent en attendre.

Il semble toutefois que les variations enregistrées au cours de l'histoire dans l'objet des associations finales de « Communes » (en allemand Zweckverbânde [1]), tiennent à deux facteurs généraux et eux mêmes en perpétuelle évolution :

A) La part de puissance publique détenue par la cellule sociale fondamentale (« Commune »).

B) La nature des satisfactions que les habitants de la « Commune » attendent de la collectivité.

A) *Part de puissance publique détenue par la « Commune ».*

La cellule sociale possède d'abord tous les attributs de la puissance publique ; une cité grecque est encore un Etat. L'association de deux ou plusieurs cités souveraines prend alors l'aspect d'une véritable entente qui peut recevoir pour objet, par délégation, l'une quelconque des attributions de l'Etat : c'est ainsi que l'amphyctionie des cités grecques alliées d'Athène paraît avoir été tout à la fois une confédération d'ordre proprement politique et militaire, et un Syndicat de « Communes » pour la satisfaction d'intérêts commerciaux et maritimes [2].

Au cours des temps les « Communes » tantôt se sont vu dépouiller de tout ou partie de la puissance publique qu'elles détenaient au profit de Sociétés de Droit plus vastes telles qu'Empires ou Nations ; et tantôt ont reconquis sur l'Etat, surtout dans les périodes où la notion impériale de centralisation se désagrège, tel ou tel attribut du pouvoir souverain.

(1) Cf. IIIe partie, cha. III, p. 235 et s.
(2) Cf. « La Cité grecque », de M. Hatzfeld.

La sphère d'activité de ces groupes, partant l'objet de leur association varie évidemment selon leur degré d'autonomie ([1]).

C'est ainsi qu'entre l'amphyctionienne aux facultés quasi-illimitées, la Hanse des villes germaniques qui avaient su reconquérir sur le Saint Empire la puissance publique réelle sinon la souveraineté nominale, et le Syndicat de Communes françaises qui n'ont acquis qu'une infime parcelle de puissance publique et ne la détiennent encore que par délégation, le champ d'application de l'association des collectivités s'est trouvé singulièrement restreint.

B) *Services attendus de la collectivité par ses membres.*

Ce ne sont pas toujours les mêmes besoins que les individus demandent à la cellule sociale de satisfaire et à l'union de ces cellules de mieux satisfaire. Et d'abord ce facteur de variation dans l'objet des associations de collectivités doit se combiner avec les modifications dans l'attribut « puissance publique » de la « Commune ». C'est ainsi qu'un citoyen n'attendra pas la protection contre le danger d'invasion d'un Syndicat unissant des Communes qui ne possèdent individuellement qu'un pouvoir de police intérieure.

Mais en outre, selon le temps, le lieu, les mœurs et l'état de la civilisation, les services publics dont les individus sollicitent l'organisation par la collectivité locale, et pour le meilleur fonctionnement desquels ils poussent à la constitution d'unions de collectivités, sont extrêmement variables — tantôt il s'agit de préoccupations mercantiles (Hanse Germanique), tantôt surtout

(1) Cf. Sur les « caractères des groupements locaux » le traité de Léislation financière de M. ALLIX, 6e éd., p. 1011 et suiv. M. ALLIX conclut ainsi : «Le groupe local apparaît donc (à l'époque contemporaine) avec un double caractère, celui d'autorité publique et celui de syndicat d'intérêts privés d'ordre économique. Ce second caractère, dans la plupart des pays, l'emporte du reste sur le premier. »

de sécurité (Ligues flamandes au XVe siècle), tantôt d'assistance sociale, tantôt de satisfactions matérielles par l'organisation de services publics à caractère industriel et c'est alors *l'objet* principal des Syndicats de Communes français actuels.

De ce rapide aperçu il semble bien résulter que l'institution du Syndicat de Communes n'est pas une création purement contemporaine, plus ou moins arbitraire et tirée du néant ; elle paraît au contraire, dans son essence, sinon dans son expression formelle, s'intégrer absolument à l'état de Société, et pouvoir être considérée comme un des termes actuels de l'évolution générale du Droit public.

Il a donc paru intéressant, traitant de l'histoire du Syndicat de Communes en Droit public français, de relier l'institution présente à ses antécédents, et de faire précéder l'examen de la loi organique du 22 mars 1890, d'une étude sommaire sur les divers modes d'association de paroisses ou de communes dans l'Ancien Droit français.

DEUXIEME SECTION

HISTOIRE DU SYNDICAT DE COMMUNES EN DROIT PUBLIC FRANÇAIS

CHAPITRE PREMIER

ANCIEN REGIME

Nous nous sommes ici bornés à effectuer une enquête auprès des archives publiques, à ordonner et à commenter selon le plan suivi, les renseignements qui nous sont parvenus de tous côtés. Ce chapitre est donc plutôt l'œuvre de Messieurs les archivistes départementaux à la complaisance, à l'érudition et aux recherches desquels il convenait de rendre un hommage liminaire.

Durant le cours de ce qu'on a coutume d'appeler l'époque féodale, les relations d'homme à homme, la notion de fief et avec elle celles de bénéfice et d'hommage, dans les pays de droit coutumier surtout, ont triomphé des institutions du Droit public romain, et en ont altéré les classifications formelles ([1]).

Mais quels qu'aient été les empiètements, d'ordre économique même, des tenants de fiefs sur la conduite des affaires collectives, des besoins ont subsisté que seules les cellules sociales simples ont pu immédiatement satisfaire.

(1) Cf. Ouvrages de M. LOTH sur les institutions féodales et le « contrat de fief. »

Nous nous sommes en effet efforcés de montrer, dans les pages précédentes, que le rôle social de la « Commune » tenant à la nature des travaux et des choses ne peut guère varier dans son essence, s'il est susceptible de modifications, quant à son étendue. (1).

Le désir d'une meilleure satisfaction de ces besoins a donc logiquement entraîné la création d' « unions », « associations », « communautés », « syndicats », « consulats », « bastilles », « vigueries », « bans », « doyennés », « baillies », « baronnies », aux formes juridiques très diverses ; à la structure souvent imprécise en pays coutumier, plus voisine des institutions correspondantes actuelles en pays de droit écrit.

Tantôt ces associations ont été constituées, entre particuliers, telles les « wateringues » du Nord (créées en 1169), ou les « associations d'arrosants du Roussillon », et elles ont alors trouvé leur aboutissement actuel dans les « associations syndicales » incorporées dans notre Droit public par la loi organique du 21 juin 1865. (2)

Tantôt ces associations ont été formées entre paroisses ou communes, et elles apparaissent comme l'origine française de nos Syndicats de Communes contemporains.

C'est sur ces dernières seules qu'ont porté nos recherches.

Nous avons commencé par grouper les notes qui nous sont parvenues de l'ensemble des départements selon le cadre des anciennes provinces.

La première constatation qui en est résultée, c'est que dans

(1) Cf. Paul DUBOIS. Essai sur les finances locales : « En matière communale... les services d'ordre public cèdent en importance aux services d'ordre privé, et le budget représente plutôt la comptabilité des dépenses utilitaires d'une *réunion d'habitants syndiqués*, que celle des dépenses administratives d'une véritable autorité publique. »

(2) Cf. Traité de Droit Administratif de M. BERTHELEMY. 13e éd., p. 742 et suivantes.

certaines d'entre elles l'association des communes ou paroisses semble n'avoir pas été pratiquée, ou tout au moins que les archives publiques n'en ont pas conservé la trace.

Ce sont les provinces de :

Flandre	Bretagne	Nivernais	Aunis
Picardie	Maine	Bourbonnais	Angoumois
Alsace	Orléannais	Lyonnais	Limousin
Bourgogne	Touraine	Poitou	Auvergne

Pour deux provinces, le Béarn et le Roussillon, les renseignements fournis ont été trop imprécis pour pouvoir permettre une affirmation quelconque.

Par contre, des associations de collectivités bien caractérisées ont été relevés dans les provinces suivantes :

Artois : dans le Département du Pas de Calais.

Champagne : dans les Départements des Ardennes et de l'Aube.

Lorraine : dans le Département des Vosges.

Franche-Comté : dans le Département du Jura.

Ile de France : dans les Départements de Seine et Marne, Aisne.

Normandie : dans le Département de l'Eure.

Anjou : dans le Département de Maine et Loire.

Saumurois : dans le Département de Maine et Loire.

Berri : dans le Département du Cher.

Marche : dans les Départements d'Indre et Creuse.

Guyenne : dans les Départements des Landes, Hautes-Pyrénées, Tarn et Garonne.

Languedoc : dans les Départements de Haute-Garonne Tarn.

Comté de Foix : dans le Département de l'Ariège.

Dauphiné : dans le Département de la Drôme.

Provence et Comtat Vénaissin: dans les Départements des Bouches du Rhône Basses Alpes.

Il résulte de la comparaison de ces tableaux que l'association des collectivités d'une part semble n'avoir été guère ignorée que de pays de droit coutumier, et d'autre part paraît avoir été surtout pratiquée sauf en Ile de France et en Champagne élargies à l'Ouest et à l'Est, par des pays de droit écrit.

Les associations relevées en Artois s'apparentent, pour certaines d'entre elles tout au moins, aux Watéringues flamandes précitées.

Quant aux associations de paroisses relevées en Anjou, il convient de les rapprocher de celles existant en Provence, leur création remontant à l'époque de l'union personnelle dans les deux provinces, et résultant d'actes de volonté du souverain.

Cette prédominance marquée des associations de collectivités, soit surtout en pays du droit écrit, où le concept romain de « fictio » avait pu se conserver, soit même en un pays de droit coutumier comme l'Ile de France où le Droit s'est reconstitué en premier lieu, concourt encore à établir que la notion différenciée de personnalité morale synthétique est un facteur essentiel de la formation des Syndicats de Communes.

L'appellation, la forme juridique, l'objet de ces associations de collectivités sont extrêmemest variables. Une analyse succinte des notes qui m'ont été fournies sur les associations les plus caractéristiques par les archives départementales permettra de se faire une idée de leurs physionomies particulières et pourra servir de contribution à une étude historique approfondie, spécialement consacrée à cet intéressant aspect de notre ancien Droit.

ARTOIS. — *Pas de Calais.*

a) Communautés des Pays de l'Alleu ([1]), des Pays de l'Anglegle ([2]), du Pays de Brédenarde ([3]), ayant pour objet l'administration commune de leurs adhérents. Ces communautés qui groupent chacune 4 paroisses n'ont pas survécu sous forme de Syndicat de Communes.

b) La communauté du Bas Pays du Calaisis groupant une douzaine de paroisses : objet, défense contre les inondations et entretien des « watersgands » ; cette communauté s'est incorporée, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, au droit public actuel sous forme d'associations syndicales constituées en 6 sections indépendantes. ([3]).

c) Deux communautés ont encore été relevées dans le Pas de Calais, qui avaient toutes deux pour but l'exploitation collective de marais ; ce sont le « Comté des Harnes » groupant 3 paroisses qui a disparu, et le « Flot de Wingles » groupant 7 paroisses qui subsiste encore en tant que Syndicat de Communes et sous la même dénomination.

Pour permettre d'apercevoir clairement au fur et à mesure de cet exposé l'évolution des « Syndicats de Communes » jusqu'à l'époque contemporaine il a paru utile de joindre, pour chaque Département signalé comme ayant pratiqué l'association de paroisses dans l'ancien Droit, les résultats correspondants d'une seconde enquête générale effectuée auprès de toutes les Préfectures, en vue de connaître l'état actuel de l'institution.

Voici ces résultats pour le Pas de Calais :

(1) Cf. Chanoine Depotter. Le pays de l'Alleu. Histoire et Institution. Lille 1910.

(2) Dict. hist. du Pas de Calais. Arrondissement de St. Omer T. I.

(3) Cf. A. Antoine. Les Wateringues françaises, dans Revue générale d'Administration 1923 à 1924.

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes Syndiquées
905	11	53

3 S. C. pour électrification (23 communes).
5 S. C. pour adduction d'eau (11 communes).
3 S. C. pour assainissement (19 communes).(1)

. Si l'on élimine les groupements constitués en vue de l'électrification, la filiation entre les communautés passées et les Syndicats présents, se révèle d'elle même — l'identité des buts, à savoir la lutte contre l'eau, tenant à la nature du sol et des travaux, a fait la permanence de leur instrument juridique, à savoir l'association des collectivités.

CHAMPAGNE. — *Ardennes.*

De nombreuses communautés de paroisses y ont été relevées qui toutes avaient pour objet l'exploitation de forêts indivises ; sont à citer notamment la Principauté de Sedan, la Prévoté de Warcq, le Marquisat de Montcornet (32 paroisses), la Baronie des Potées, qui ont disparu (2), les communautés de Donchery (14 communes) (3), de Merlanvaux-Taillemedy, de Margny Herbeval, du Haut Ban, d'Iges et Vilette qui toutes cinq subsistent actuellement sous forme de commissions syndicales constituées sous le régime des articles 161 et suivants de la Loi du 5 Avril 1884 — régime différent de celui des Syndicats de Communes proprement dits (4).

(1) Cf. Présente section, chap. 3 D.

(2) Cf. Archives départementales. Ardennes. Série P. Répertoire non imprimé. Section D.

(3) Cette communauté a donné lieu à un arrêt du Conseil d'Etat tenu à Versailles le 21 uin 1687, confirmatif d'un jugement rendu sur requête du Grand Maître des Eaux et Forêts.

(4) Voir infra, chapitre 3, parg. 1, p. 46.

Il existe actuellement dans les Ardennes :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
503	31	454

dont 8 pour électrification (391 communes).
22 pour adduction d'eau (61 communes).
1 pour abattoir (2 communes).

Aube.

Les communautés relevées y ont le même objet que dans les Ardennes, à savoir l'exploitation de forêts indivises ; ce sont la communauté du Cussongy, les Granges qui a disparu, et le Syndicat du bois de la forêt de la Chaource qui groupe 4 communes et subsiste encore sous forme de Commission syndicale.

On compte actuellement dans l'Aube :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
445	31	384

dont 25 pour électrification (328 communes).
4 pour adduction d'eau (25 communes).
2 pour défense contre incendie (31 communes).

LORRAINE. — *Vosges.*

L'association formelle de personnes morales publiques déjà constituées semble en Lorraine n'avoir pas été connue de l'ancien Droit.

Tout au plus relève-t-on dans l'actuel Département des Vosges des groupements de petites communautés de fait, sous le nom de « Mairies » (Mairie de la Baffe), « doyennés » (doyenné de

Corcieux), « jurations » (juration de la Chapelle), « bans » (ban de Dampierre), qui se sont disloqués à la Révolution ou se sont, à ce moment, transformés en communes proprement dites.

On compte actuellement dans les Vosges :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
532	12	307

dont 9 pour électrification (300 communes).
3 pour adduction d'eau (7 communes).

FRANCHE-COMTE. — *Jura.*

La nécessité de régulariser par des digues le cours du Doubs et de la Loue a déterminé dès le XVIe siècle la constitution dans le Jura d'au moins deux communautés de paroisses pour l'entretien des travaux de défense réalisées sur ces rivières : communauté de la baronnie de Chaussir, communauté de Raban (1).

Ces communautés subsistent encore sous forme de Syndicats de Communes.

On compte actuellement dans le Jura :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
585	38	355

dont 26 pour électrification (255 communes).
11 pour adduction d'eau et (100 communes).
défense contre inondations.
1 pour transports secondaires (2 communes).

(1) Cf. L. Febvre. La Franche Comté sous Philippe II, 1912.

ILE DE FRANCE.

Des associations de paroisses ou communes nous ont été signalées en Seine et Marne et dans l'Aisne :

Seine et Marne.

Il existait avant la révolution, sur le territoire de l'élection de Meaux, un groupement de 6 paroisses, Chalifert, Charmantray, Jablines, Lesches, Precy, Tribbardon, qui exploitaient en commun 91 arpents de prés dénommés les Marais du refuge ou des Lesches. L'adjudication des foins se faisait chaque année sous réserve de l'approbation de l'Intendant. Chaque paroisse touchait 1/6 du prix soit environ 185 livres (1).

Voilà un cas d'association de paroisses parfaitement constituée qui correspond point pour point si l'on fait la part des mots à un Syndicat de Communes actuel : il suffit d'y substituer la tutelle administrative du Préfet, au pouvoir sanctionnateur de l'Intendant.

On compte actuellement en Seine et Marne :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
534	38	373

dont 19 pour électrification (322 communes).
17 pour adduction d'eau (44 communes).
2 pour défense contre incendie (7 communes).

Aisne.

Ont été relevés dans l'Aisne, 5 groupes fédératifs de Communes rurales au Moyen Age, avec pour chefs-lieux : Bruyère (4 communes), Anizy le Château (17 communes), Cerny en Laon-

(1) Archives de Seine et Marne, C. 321; III E. 275.

nois (7 communes), Grandelain (6 communes) et Vailly (6 communes).

Ces groupements ont disparu.

On compte actuellement dans l'Aisne :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
834	41	443

dont 32 pour électrification (410 communes).
8 pour adduction d'eau (29 communes).
1 pour gaz (4 communes).

NORMANDIE. — *Eure.*

Seules les archives de l'Eure ont conservé trace d'une association de paroisses : il s'agit de la communauté dite « Les sept villes de Bleu », groupant les paroisses de Amécourt, Tierceville, Saint-Denis le Ferment, Hébécourt, Hendicourt, Sancourt, Mainnevelle.

Cette communauté fondée au XIIIe siècle et qui subsista jusqu'en 1805, avait pour objet l'exploitation des droits d'usage en forêt de Bleu (partie de la Forêt de Lyons). (1)

On compte actuellement dans l'Eure :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
700	40	272

dont 38 pour électrification (267 communes).
2 pour adduction d'eau (5 communes).

(1) Cf. Abbé Lebeurier « Notices historiques sur quelques communes du département de l'Eure. Evreux 1900.

BERRI. — *Cher.*

Si dans le Haut-Berri aucune association de collectivités en vue de l'exécution de services publics n'a été relevée, par contre deux groupements de paroisses nous ont été signalés comme bénéficiant en commun de certaines immunités ou franchises : ce sont les « septaines » de Bourges et de Dun. Mais ces communautés semblent n'avoir eu qu'un caractère en quelque sorte passif, et nous ne les citons que pour mémoire.

MARCHE. — *Indre.*

Une association groupant les curés et les habitants des deux paroisses de Chezal Benoit et Segry, avec pour objet l'exploitation de droits d'usage dans la forêt de Cheur, y a été relevée. Son existence apparaît dans les actes dès le XIVe siècle ([1]).

On compte actuellement dans l'Indre :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
348	8	239

tous pour électrification.

Creuse.

Une seule association de collectivités y a été retrouvée, dont la forme et l'objet annoncent les institutions intercommunales des pays de langue d'oc: il s'agit de la « Baillie » du Masvoudier, groupement de villages appartenant à diverses paroisses ayant un caractère à la fois féodal et communautaire, avec des « consuls » élus pour la gérer. Le « Syndicat de Communes » prend

(1) Registres de la Chambre des Comptes du duc de Berry. Archives du Cher H. 150.

ici la forme d'une confédération politique à objet étendu visant à l'administration des besoins collectifs généraux. (1).

Cet organisme n'a évidemment pas survécu à l'ancien régime.

On compte actuellement en Creuse :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
266	24	266

dont 22 pour électrification (266 communes).
2 pour chemins (4 communes).

On sait combien dans les pays de Droit écrit, Guyenne, Languedoc, Provence, les institutions de droit romain et surtout l'esprit de ses lois sont demeurées vivaces au cours des siècles. En ces régions les organismes du droit public tiennent de leur filiation latine une netteté de forme qui ne se dégage ailleurs que lentement des brumes coutumières.

Ce caractère en quelque sorte architectural et évolué des institutions en pays de droit écrit, apparaît dans les associations de collectivités qui s'y rencontrent.

La fiction romaine de personnalité morale notamment semble partout présente, et confère à ces associations une existence bien réelle qui les rapproche singulièrement à la fois de nos Syndicats de Communes par leur forme et des confédérations de cités antiques par leurs objets multiples et les attributs de souveraineté qu'elles retiennent.

Dans l'examen des diverses associations de communes de Guyenne et de Languedoc, nous retrancherons celles relevées dans les Hautes-Pyrénées et dans la Haute-Garonne, afin de les étudier avec celles du Comité de FOIX (Ariège) et de grouper

(1) Cf . C. Pérathon. Bulletin de la Société archéologique du Limousin T. X. L., p. 55.

ainsi les institutions intercommunales des « vallées » des Pyrénées dont le caractère particulariste est très marqué.

GUYENNE. — *Landes.*

Dans cet ancien domaine des rois de Béarn, existaient dès le XVIe siècle, des associations de paroisses et communautés, non pas fortuites et résultant de simples contingences, mais au contraire volontaires et juridiquement affirmées, les « Bastilles » de Marsan, Tursan, Gabarsan.

M. l'archiviste départemental des Landes nous a fait parvenir à leur propos une note que nous ne pouvons mieux faire que reproduire ci-après :

« Ce mot Bastille avait en Gascogne sous l'ancien régime une « signification particulière et désignait une réunion de paroisses rurales groupées autour d'un point central, bourg ou château, qui était ou avait été fortifiée. Ces bastilles comprenaient « sous l'ancien régime 69 paroisses formant actuellement le « Nord Est du Département des Landes.

« Ces Bastilles se rattachaient avec la ville et la banlieue de « Mont de Marsan, aux Etats du Béarn. Elles furent réunies au « domaine royal par suite de l'avènement d'Henri IV au trône « et un édit de 1607 accorda à ces pays des états particuliers.

« Les états de Marsan, Tursan, Gabarsan furent surtout une « grande représentation communale ayant dans ses attributions « la défense des privilèges fiscaux et la répartition des impôts « sur les diverses communautés. Chaque communauté comprenait généralement à son tour plusieurs paroisses et députait un « syndic aux assemblées périodiques des bastilles. »

Ainsi, sauf en ce qui concerne leur objet, encore indifférencié et qui confond l'administration et la souveraineté, les Bastilles de Tursan, Marsan, Gabarsan, possèdent des éléments constitutifs fondamentaux de nos actuels Syndicats de Communes :

Leur existence est affirmée par un acte de gouvernement — édit de 1607 — (actuellement arrêté au décret).

Elles tiennent des assemblées où sont délibérées les décisions collectives — (actuellement assemblées générales).

Leurs adhérents y députent des syndics pour les représenter (actuellement délégués des Conseils Municipaux). (1).

On compte actuellement dans les Landes :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
234	19	212

tous pour électrification.

LANGUEDOC. — *Tarn.*

La baronnie de la Guépie formait une union de deux paroisses situées de part et d'autre de l'Aveyron ; Saint-Amans en Rouergue et Saint-Martin en Albigeois.

Cette association probablement fortuite dans son origine et née de l'existence d'intérêts communs, avait pourtant reçu une organisation (2); au milieu du XVe siècle elle apparaît dans un acte pourvue de la personnalité civile et fait à signaler de l'aptitude à plaider. (3).

(1) Sur ces analogies. Cf. IIe partie.

(2) Cf. Abbé J.-B. Bougssier et A. Granier «La baronnie de la Guépie », Paris, imprimerie de Vaugivard 1929, p. 94: « .... St Martin avait donc 3 consuls, St-Amans avait aussi 3 consuls. Chaque communauté avait son organisation administrative particulière, mais le cas échéant, les 6 consuls se réunissaient pour délibérer ou arbitrer quelques conflits particuliers, passage des eaux, servitudes, etc. »

(3) Cf. Charles Portal. « Extraits de registres de notaire. Documents des XIVe à XVIe siècles concernant principalement le pays albigeois ». Archives historiques de l'Albigeois, fasc. 7 Paris. A. Picard, p. 127: « Le 12 juillet 1449 par devant Jean Barrau, commissario ad universitatem causarum du juge d'Albigeois siégeant à Cordes, des procureurs

On compte actuellement dans le Tarn :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
324	29	235

dont 28 pour électrification (227 communes).
1 pour adduction d'eau (8 communes).

LES « VALLEES » DES PYRENEES.

Les vallées pyrénéennes constituaient autrefois chacune un microcosme. La nature du sol, la forme des activités humaines ont naturellement tendu à une collaboration entre les diverses cellules sociales qui composaient ce monde clos : il fallait s'entendre sur les pâturages.

Il en est résulté des associations de communes dont l'origine paraît fort lointaine, et qui dès le XIIIe siècle parfois se présentent parfaitement organisées, avec une conception bien différenciée des éléments fondamentaux de la personne morale publique.

L'étude de leurs caractères particuliers a déjà fait l'objet d'une bibliographie relativement importante. (1).

Toutefois ces associations de communes ayant pour la plupart subsisté dans le cadre de la législation contemporaine, sous

sont nommés par les consuls sive arbitrii loci de Guippia, tam a parte Albigesii quam a parte Ruthenensis. » Fonds Favorel alors notaire à Cordes. Arch. Tarn. No 163 f. 57.

(1) Cte de Roquette. Buisson. Les Vallées Pyrénéennes. Bulletin Sté Académique des H. P. 1922, Louis Gassié. Du fonctionnement dans les Hautes-Pyrénées des Commissions syndicales chargées de l'Administration des biens indivis. Thèse Toulouse. Cléder 1929. Jacques Peyrafitte. Cauterets et la Commission syndicale de la vallée de St Sarin. Thèse. Toulet. Argles 1908.

J. Bourdette. Annales des 7 vallées du Labéda. Toulouse Privat, 4 vol.

forme d'associations syndicales de propriétaires, de Commissions Syndicales entre communes ou de Syndicats de Communes, il a paru intéressant d'en relever ici quelques-unes, et notamment parmi celles ayant existé dans l'Ariège (ancien Comté de Foix); c'est en effet dans ce département des Pyrénées qu'apparaît une filiation directe entre les communautés de l'ancien droit et les Syndicats de Communes du droit actuel.

Ariège . — Comté de Foix.

1°) Vallée de Viedessos groupant 8 communes qui sont collectivement concessionnaires depuis le XIII° siècle de la mine de Rancié, dite « la mine au mineur » (1). Il s'agit ici en fait d'un Syndicat de Communes ayant pour objet une exploitation industrielle destinée à procurer des ressources aux collectivités et dont l'intérêt public n'est par conséquent qu'indirect.

2°) Vallées de Bellongue dessus.
Bellongue dessous.
Bethmole.
Biros,

dont l'association avait pour objet des droits d'usage forestier, et dont les communes adhérentes ont conservé aujourd'hui encore sur les forêts domaniales des privilèges qui sont la survivance de l'indivision primitive.

3) « Pays souverain » ou « Terre souveraine » De Dennezan groupant 9 villages (canton de Querigut) qui formaient corps ensemble et étaient administrés par 6 consuls (démembrement du Comté de Foix de 1673).

(1) Sur cette « uneversitas » très ancienne de la vallée de Sos, aujourd'hui Viedessos, cf. H. Rouzand, Histoire d'une mine au mineur, la mine de Rancié. Thèse, Toulouse 1908.

Fr. Berrenger, La mine de Rancié depuis la Révolution. Thèse, Toulouse 1913.

4°) La « Chatellenie » de Lorbadais, groupant 15 villages (canton de Cabannes), était administrée par 2 syndics désignés annuellement par le Conseil politique de la Chatellenie.

5°) La « Baronnie » de Château-Verdun, groupait 10 villages (canton de Cabannes) ayant toujours formé un seul et même corps. L'administration appartenait à 3 consuls nommés chaque année par les 24 jurats de la baronnie.

Les institutions intercommunales se sont donc développées de très bonne heure dans les Pyrénées. Leur objet principal était la gestion de biens indivis. Il est particulièrement intéressant de noter que ce même objet subsiste encore dans l'Ariège pour 4 Syndicats de Communes, groupant 11 communes.

On y compte en effet actuellement :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
342	32	128

dont 26 pour électrification (112 communes).
2 pour adduction d'eau (5 communes).
et 4 pour *gestion de biens indivis* (11 communes).

DAUPHINE. — *Drôme.*

Une seule association de communes nous a été signalée au Dauphiné — c'est celle de Saint-Jean en Rayons, Saint-Nazaire, Orial, Saint-Thomas, La Mote Faujus, Saint-Martin (Drôme). Cette communauté qui avait pour objet l'exploitation de bois indivis a été réorganisée par ordonnance du 6 juillet 1842. Elle n'a pas survécu sous forme de Syndicat de Communes, et les renseignements recueillis ne permettent pas de savoir si elle subsiste encore ni sous quelle forme juridique.

On compte actuellement dans la Drome :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
378	18	144

dont 18 pour électrification (144 communes).

PROVENCE. — *Basses-Alpes.*

Par acte notarié du 3 mai 1548 les communautés de Saumane et de l'Hospitalet (Arrondissements de Forcalquier - Canton de Banon) unirent leur administration, laissant leurs territoires, droits et privilèges distincts et se réservant le droit de se séparer sur la première demande de l'une des parties. Cette association subsiste jusqu'en 1780.

On compte actuellement dans les basses Alpes :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
246	12	140

dont 12 pour électrification (140 communes).

Bouches-du-Rhône.

C'est ici qu'il convient d'exposer brièvement les institutions intercommunales propres à la Provence dont la filiation avec les principes de droit romain et la notion de Société apparaît plus nettement qu'ailleurs.

Il y a lieu tout d'abord de réserver une mention particulière à l'association qui a existé entre les villes à Consulat de Provence : Marseille, Arles, Avignon, Tarascon, Nice.

Ces cités qui avaient acquis une autonomie de fait complète ou quasi complète, ont constitué entre elles au XIIIe siècle tout

un réseau d'alliances et de conventions commerciales portant notamment reconnaissance d'organismes communs en vue d'assurer une unité d'action relative, tant politique qu'économique. (1)

C'était au sens du Droit international public actuel une Confédération plutôt qu'une Fédération, une Sociétas Civitatum à objet étendu, mais dont malgré tout la personnalité morale propre ne parvenait pas encore à se préciser dans une expression juridique bien différenciée.

Cette résurrection d'une institution assez analogue à l'amphyctionie athénienne en plein Moyen Age, au moment où la notion impériale de centralisation de l'autorité vient d'achever de s'effriter, concourt encore à montrer que le « Syndicat de Communes » au sens littéral du terme, semble être une nécessité permanente, dont l'objet seulement varie — si l'on fait abstraction des formes juridiques — comme évolue la notion d'Etat.(2)

Une autre institution de l'ancien Droit Provençal, beaucoup plus intéressante parce que tout à fait voisine des Syndicats de Communes actuels, peut être trouvée dans le fonctionnement des subdivisions territoriales à la fois administratives, financières et judiciaires, qu'on appelait vigueries ou baillages.

Dès avant le XVIIe siècle, chaque commune de la viguerie déléguait un député à une assemblée de viguerie qui avait pour fonction de désigner les députés de vigueries aux Etats de Provence et aux Assemblées générales de Communautés, et les receveurs de vigueries chargés dans chaque circonscription de la recette de l'impôt voté par les Etats.

Ce groupement des communes à l'intérieur de chaque vigue-

(1) Des recherches intéressantes au point de vue de l'histoire du Droit pourraient être entreprises à ce sujet à la bibliothèque Méjanes à Aix en Provence, qui possède les actes originaux de certaines de ces alliances.

(2) Cf., 1re Section, paragraphe 2, p. 12 et s.

rie n'avait donc été constitué qu'en vue d'assurer une représentation des circonscriptions administratives ; mais il est vraisemblable qu'au cours des temps des contacts de plus en plus nombreux intervinrent, à l'occasion des consultations électorales, entre les collectivités primitivement isolées, amenant insensiblement les pouvoirs publics à envisager la création d'organismes destinés à assurer l'administration en commun de certains intérêts, et préparant la voie à ces institutions nouvelles dans l'esprit des populations.

Aussi, à partir du XVIIe siècle voit-on la viguerie devenir la circonscription d'une véritable *association OBLIGATOIRE de Communes* chargée de l'*entretien des chemins de viguerie,* du paiement de la prime pour la restruction des loups, et exceptionnellement du paiement de certaines dépenses extraordinaires.

Cette circonscription était, à ce point de vue, administrée par l'assemblée des députés des communautés du ressort et par les chefs de viguerie, c'est-à-dire par les consuls de la communauté chef-lieu, agissant comme agents de l'assemblée.

Pour remplir sa fonction, l'assemblée de la viguerie ou les chefs de viguerie nommaient, payaient et destituaient trois fonctionnaires : un trésorier qui faisait la recette des deniers de viguerie, un ingénieur et un greffier.

Nous nous sommes quelque peu étendus sur cette institution de la viguerie provençale parce qu'elle nous paraît constituer véritablement un syndicat de communes sous la forme contemporaine : tous les éléments spécifiques du Syndicat de Communes français actuel s'y trouvent en effet réunis : personnalité morale, ressources propres, objet de pure administration locale (l'entretien des chemins vicinaux ordinaires fait de nos jours l'objet de nombreux Syndicats de Communes) assemblée générale, comité de direction, agents d'exécution.

Le caractère obligatoire de l'association des communes de la

viguerie provençale qui a été repris un moment dans notre Droit, avec la création, sous le régime de la constitution de l'An III, d'une administration cantonale (1) représente en outre, à notre avis, une anticipation sur le droit public français actuel (2), et paraît correspondre à la nature d'une institution intercommunale toute récente du droit public allemand, les Kommunalverbände. (3).

On compte actuellement dans les Bouches du Rhône :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
115	6	77

dont 1 pour électrification (3 communes).
1 pour adduction d'eau (6 communes).
3 pour gaz (62 communes).
1 pour transports (6 communes).

ANJOU-SAUMUROIS. — *Maine et Loire.*

Il a paru convenable de relever les institutions intercommunales de l'ancien Droit, ayant existé en Anjou, tout de suite après l'étude de celles ayant existé en Provence, parce que leur parenté semble certaine et résulte de l'union personnelle qui a régi les deux Provinces sous le gouvernement des ducs d'Anjou.

Le 2 mai 1471, Jane de Laval (veuve du Roi René) fit don indivisément à la communauté de 15 paroisses formant le Com-

(1) Cf. chapitre suivant.
(2) Cf. sur l'utilité de rendre obligatoires les Syndicats de Communes, IIe partie, chapitre 2.
(3) Cf. IIIe partie, chapitre III.

té de Beaufort ([1]), d'étendues de terres considérables, en nature de prairies, en bordure de la rivière l'Authion.

Cette donation comportait création d'une association formelle des paroisses de la « Communauté de la vallée de l'Authion » à laquelle était conférée la personnalité, ainsi qu'on font foi tant l'acte original que de nombreux documents confirmatifs ou pièces de procédures qui se trouvent conservés aux Archives de Maine et Loire où nous avons eu l'occasion d'en prendre connaissance.

L'entretien de ces biens indivis, et surtout leur préservation contre les inondations périodiques de l'Authion, a eu pour conséquence naturelle la création d'organismes interparoissiaux : assemblée délibérative aux membres députés par chaque paroisse, agents d'exécution et de surveillance en vue de l'aménagement et de la conservation d'importants canaux de draînage.

Au début du XIXe siècle l'effort d'assèchement parut pouvoir être parachevé par l'édification d'une « levée » continue.

Pour financer ces travaux considérables, les 15 communes de l'Authion durent aliéner les terres de Jane de Laval, mais obtinrent l'autorisation, par ordonnance de 1823, de demeurer unies en « Syndicat », tant pour l'exécution de la « levée » que pour la conservation dans l'avenir de l'appareil de défense contre les eaux édifié dans la « Vallée de l'Authion ».

Ce « Syndicat de la Vallée de l'Authion » n'a pas été, après 1890, réformé selon le cadre du titre VIII de la loi municipale qui définit l'organisation des Syndicats de Communes.

Il subsiste toujours selon le statut que lui a conféré l'ordonnance de 1823.

(1) Actuellement communes de Beaufort, Brion, Mazé, Corné, Brain, Trélazé Pont de cé, La Daguenière, La Bohalle, St-Mathurin, La Ménitré, les Rosiers, St-Clément des Levées, St-Martin de la Place.

On compte actuellement en Maine et Loire :

Nombre total de communes	Nombre de Syndicats de Communes existant actuellement	Nombre de Communes syndiquées
381	6	351

dont 1 pour électrification (300 communes).
1 pour adduction d'eau (2 communes).
1 pour défense contre eaux (20 communes).
1 pour chemins (7 communes).
1 pour défense contre incendie (7 communes).
1 « *Syndicat de la Vallée de l'Auhion* » (15 communes).

CHAPITRE II

LA REVOLUTION

On sait toute l'influence qu'ont exercé les économistes physiocrates et les philosophes individualistes sur la gestation des Lois de l'époque révolutionnaire.

Leurs doctrines pénètrent le Droit Public, l'imprègnent de libéralisme politique et économique. Le législateur, soucieux de pousser l'application de ses principes jusqu'à leurs ultimes conséquences logiques, en vient à considérer tout groupement d'intérêts comme une entrave à la liberté individuelle, partant à l'interdire. Les corporations abolies, la loi Lechapelier dénie le Droit syndical. Entre le citoyen et la Nation exprimée par l'Etat, le Droit ne reconnaît aucun relais.

De même en ce qui concerne l'organisation administrative du pays, l'Etat n'admet dès lors, pour la création et l'exécution des services publics, que son propre cadre constitutionnel et hiérarchique. La Loi ne sanctionne aucune faculté d'association pour les collectivités publiques, elle l'ignore. Les motifs ne sont pas ici seulement théoriques mais aussi politiques. Les constituants ont été sans nul doute guidés par la crainte de voir des ligues séparatistes ou des Etats provinciaux naître ou renaître à la fa-

veur d'une pareille faculté, et battre en brèche la souveraineté de l'Etat républicain. (1)

En fait d'ailleurs sous la pression des événements et des nécessités les principes et les textes ne purent être appliqués dans leur rigueur première.

Les circonstances extérieures et intérieures tendirent à donner à l'Etat une forme de plus en plus autoritaire, autocratique avec l'Empire, qui fit échec aux professions de foi libérales inscrites dans les Déclarations des Droits et les Constitutions.

D'autre part, et dans un sens opposé, les nécessités de la vie économique et sociale, amenèrent le législateur à réintroduire dans le corps du droit, en matière administrative tout au moins, des dispositions réglementant certains groupements d'intérêts :

En ce qui concerne les individus, une Loi du 14 Floréal An XI autorise les pouvoirs publics à prescrire la constitution de syndicats obligatoires de propriétaires riverains pour le curage des cours d'eau.

En ce qui concerne les collectivités, la Constitution de l'An III supprimant les districts réunit au chef-lieu du canton l'administration de toutes les communes de moins de 5.000 habitants qui le composent ; un conseil cantonnal où chaque commune se

(1) Henri Sellier, Secrétaire général de l'Union des Maires de France, Préface au « Régime Municipal des divers pays », Montagu, Harris, 1925.

« Les novateurs de la Révolution.... désireux de briser tout particucularisme local, de rompre définitivement avec les tentatives de fédéralisme régional, d'assurer dans l'ensemble du pays l'autorité uniforme du pouvoir national, ont été manifestement imprégnés du désir de réduire au minimum les libertés et les initiatives communales.

« Leur doctrine a été sur ce point consolidée et renforcée par les tendances dictatoriales du Premier Empire.

« Le désir d'égalité les a amenés à concevoir une nation divisée en communes, enserrées par une législation administrative uniforme, quelle que soit leur importance, leur contexture économique et le degré de leur évolution. »

trouve représentée est en même temps institué : De simple circonscription territoriale, le canton se transforme en une personne administrative. Il est un véritable Syndicat de communes à caractère obligatoire, constitutionnel, et à objet étendu quant à l'administration locale. Le canton paraît alors assez comparable, toutes choses égales d'ailleurs, à ce que pouvait être la viguerie provençale aux XVIIe et XVIIIe siècle. ([1]).

Ce régime d'administration locale n'a d'ailleurs pas survécu à l'abrogation de la constitution de l'An III, et les tentatives qui ont été faites au cours du XIXe siècle pour l'exhumer, ont été vouées à l'insuccès ([2]). Il ne semble pas possible en effet de supprimer la vie publique des communes, collectivités irréductibles, autrement que par une création arbitraire, artificielle et fatalement périssable. A l'organisme intercommunal totalitaire ainsi créé, il manquait ou manquerait un gage de durée qui nous paraît essentiel, à savoir l'adhésion tacite des administrés. Cet élément psychologique primordial, cette acceptation des injonctions de l'autorité publique locale, paraissent tenir dans l'esprit des individus, à des attaches affectives fondées sur la terre et sur le groupe et qui ne dépassent guère, même aujourd'hui si l'on a soin de voir le fond des choses, le cadre de la commune.

Dans ce milieu constitutionnel, les associations de communes de l'ancien régime ont subsisté dans la mesure où subsistaient les nécessités économiques ou politiques qui avaient imposé leur création.

De même que la Révolution n'a pu qu'interdire les associations d'individus sans les empêcher d'exister en fait, de même les usages sont demeurés en ce qui concerne les associations finales de petites collectivités.

(1) Ch. chapitre précédent.
(1) Cf. chapitre suivant.

Elles paraissent d'ailleurs, d'après les renseignements reçus des archives, avoir décru en nombre comme en activité durant cette période. Aucun fait économique ou social ne semble solliciter alors les communes vers l'association: Les services publics confiés à la commune sont peu nombreux, la part de puissance publique qui lui est réservée est extrêmement réduite, et les habitants ne pressent pas la commune de besoins nouveaux qu'elle ne puisse satisfaire seule.

CHAPITRE 3.

PERIODE CONTEMPORAINE

A. — AVANT 1890.

Au cours du XIXe siècle, il semble que le législateur se soit en France efforcé, en ce qui concerne ce point particulier du droit administratif, partant de la donnée de fait des associations de paroisses de l'ancien régime, de préciser les modalités d'associations des collectivités, de les diversifier aussi pour les modeler aux circonstances, de les fondre enfin dans des moules juridiques de mieux en mieux dégrossis.

D'une part, la Restauration, et le libéralisme qu'elle affichait, amenèrent une décentralisation administrative, ou plutôt restituèrent aux collectiviés locales une existence propre, dont le correctif inéluctable devait être une réglementation de leur activité.

D'autre part, les bouleversements économiques de l'époque, le développement soudain de la grande industrie, l'apparition d'un prolétariat de plus en plus nombreux, n'ont pas manqué d'agir sur les conditions de la vie publique locale, et de faire pression sur la législation en vue de son adaptation aux conditions sociales nouvelles.

Aussi durant le XIXe siècle, le corps du Droit public, s'enrichit-il successivement de textes organiques des collectivités locales,

dont certains subsistent encore, dont la filiation n'est pas douteuse, et qui font une place de plus en plus large aux modes d'association des collectivités locales, ou des intérêts locaux :

Loi municipale du 18 juillet 1837.

Constitution républicaine de 1848, art. 77.

Loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales de propriétaires.

Loi du 10 août 1871 sur les Départements et les conférences interdépartementales.

Loi municipale du 5 avril 1884.

Loi municipale du 22 mars 1890 sur les Syndicats de Communes.

En ce qui concerne les institutions syndicales, créées, précisées ou développées par les textes susvisés, cette incidence de l'économique sur le législatif paraît d'ailleurs n'avoir pas été directe : le libéralisme bourgois qui règne alors, interdit à l'Etat, aux Départements, aux Communes, d'assurer la gestion de services publics nouveaux à caractère industriel (chemins de fer par exemple) dont la prise en régie directe eût fatalement conduit dès ce moment à la création d'organismes syndicaux bien différenciés.

Cette incidence est plutôt indirecte et résulte de la naissance des tendances sociales, en matière d'assistance notamment, elle même conséquence de la concentration industrielle et corrélativement du flot montant d'un prolétariat indigent ou quasi-indigent.

L'assistance aux malades, aux vieillards, aux infirmes a toujours été un des attributs types de la commune.

A mesure que cette charge s'accroît, et parfois dans des proportions considérables, la commune devient incapable de satisfaire sur ses seules ressources à ce service public primordial et doit faire appel aux subventions de l'Etat. Aussi, le légilateur,

en instituant des organismes intercommunaux, a-t-il logiquement fait entrer dans ses préoccupations l'espoir de réaliser un meilleur aménagement des dépenses d'assistance tant sur les budgets locaux que sur le budget général.

En bref, c'est du point de vue pratique, pour une meilleure organisation de l'assistance que paraît avoir été constitué le Syndicat des Communes dans sa forme actuelle.

La loi organique du 22 mars 1890, en son article 176 notamment, les discussions parlementaires qui l'ont précédée, les circulaires d'application qui l'ont suivie en fournissent la preuve:

Tous ces textes représentent la gestion d'établissements ou d'institutions d'assistance intercommunaux, comme l'objet premier, fondamental du Syndicat de Commune. Sans doute son activité n'est pas cantonée à cet objet, mais il apparaît nettement qu'une place à part bien déterminée lui a été réservée, et que les diverses aptitudes qui ont été en outre reconnues au Syndicat de Communes ne constituent guère que des facultés d'un usage hypothétique ou d'un intérêt incertain.

La pensée du législateur de 1890 a sans nul doute été que son œuvre trouverait son champ d'application principal en matière d'assistance. ([1]).

Les circonstances économiques l'ont d'ailleurs détrompé. ([2]).

Il convient d'étudier rapidement les textes qui ont précédé la loi organique du 22 mars 1890, d'abord parce qu'ils marquent la continuité de l'évolution de cet aspect du Droit Administratif, et ensuite parce qu'ils ont créé des institutions voisines du Syndicat de Communes ou qui lui sont parallèles et dont certaines subsisten tencore à l'heure acuelle avec une vie plus ou moins ralentie.

(1) Cf. les annexes pour les textes et paragr. B du présent chatre pour le développement.

(2) Cf. paragr. C du présent chapitre.

1°) *Loi muncipale du 18 juillet 1837. - Ouvrages intercommunaux. - Commissions syndicales.*

La Loi municipale de 1837 ne prévoit ou ne juge utile de réglementer que deux ordres de relations intercommunales ; l'un dynamique et temporaire : l'exécution d'un travail intéressant plusieurs communes ; l'autre statique et permanent : l'administration de biens ou droits indivis entre plusieurs communes.

Ouvrags intercommunaux. — La loi de 1837 en règlementant dans ses articles 72 et 73, d'une façon très imprécise d'ailleurs, une procédure qui permette l'exécution d'un travail commun à plusieurs communes, n'incorpore pas leur association de fait dans une institution formelle, mais laisse leurs rapports innomés.

Un ouvrage collectif doit être entrepris ; il en résulte un groupement fortuit de communes, où chacune ne cède rien de ses attributs propres ; une procédure administrative est organisée qui permet de réaliser, sous la tutelle de l'Autorité supérieure, l'accord des volontés et au besoin de l'imposer ; le travail est exécuté; tout lien disparaît entre les communes intéressées.

Tel est l'esprit de la loi de 1837 en ses articles 72 et 73. (1).

(1) Art. 72 : Lorsqu'un même travail intéresse plusieurs communes, les Conseils municipaux seront spécialement appelés à délibérer sur leurs intérêts respectifs et sur la part de la dépense que chacune d'elles devra supporter. Ces délibérations seront soumises à l'approbation du Préfet.

En cas de désaccord entre les Conseils Municipaux, le Préfet prononcera après avoir entendu les Conseils d'Arrondissement et le Conseil Général.

Si les Conseils Municipaux appartiennent à des Départements différents, il sera statué par ordonnance royale.

La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune sera portée d'office aux budgets respectifs conformément à l'article 39 de la présente loi. »

Art. 73 : « En cas d'urgence, un arrêté du Préfet suffira pour ordonner les travaux, et pourvoiera à la dépense à l'aide d'un rôle provisoire. Il sera procédé ultérieurement à sa répartition définitive, dans la forme déterminée par l'article précédent. »

Commissions syndicales. — Toute autre est la conception qui a présidé à la rédaction des art. 70 et 71 de la loi de 1837. En créant les Commissions syndicales, ces articles sanctionnent des rapports permanents entre communes, leur donnent une forme juridique dans une institution nouvelle.

Mais le législateur n'a prévu qu'un seul motif à ces rapports, qu'un seul objet pouvant donner lieu à la création d'une Commission syndicale, à savoir : l'administration de droits et bien indivis.

Il est juste d'observer que cet objet avait été de tout temps la raison principale des associations de paroisses (1), et que la pression résultant des obligations communales croissantes en matière d'assistance, si elle commençait à se faire sentir, ne se présentait guère alors que sous forme de difficultés accrues dans la gestion d'établissements charitables aux budgets autonomes.

La Commission syndicale a bien reçu des art. 70 et 71 de la Loi de 1837 une forme, mais sa nature demeure assez imprécise (2) : pourvue de délégués élus par chaque Conseil munici-

(1) Cf. chapitre I de la présente section.

(2) Loi 18 juillet 1837, art. 70 : « Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits par indivis, une ordonnance du Roi instituera, si l'une d'elles le réclame, une Commission syndicale composée de délégués des Conseils municipaux des communes intéressées.

Chacun des conseils élira dan son sein, au scrutin secret et à la majorité des voix, le nombre de délégués qui aura été déterminé par l'ordonnance du Roi.

La Commission syndicale sera renouvelée tous les trois ans, après le renouvellement partiel des Conseils municipaux.

Les délibérations prises par la Commission ne sont exécutoires que sur approbation du préfet, et demeurent d'ailleurs soumises à toutes les règles établies pour les délibérations des conseils municipaux. »

Art. 71 : « La Commission syndicale sera présidée par un Syndic qui sera nommé par le Préfet et choisi parmi les membres qui la composent. Les attributions de la Commission syndicale et du Syndic, en ce qui touche les biens et les droits indivis, seront les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires pour l'administration des propriétés communales. »

pal et d'un Syndic nommé elle est une émanation des communes participantes, dont la personnalité propre se dégage sans doute dans ses rapports purement administratifs avec les autres organismes publics, mais n'apparaît pas dans ses relations juridiques.

Si les communes participantes sont elles mêmes des personnes mineures par rapport à l'autorité tutelle, la Commission syndicale est doublement mineure, puisque les actes d'administration qui lui sont seuls permis sont subordonnés à l'approbation préfectorales dans la mesure où le seraient des actes analégues des Conseils municipaux, et que pour les actes de disposition qui lui sont refusés, c'est un accord unanime de volontés qui doit intervenir de la part des Conseils municipaux intéressés.

Au vrai, la Commission syndicale ne peut être tenue pour une personne morale proprement dite, même mineure ; elle n'est qu'une ombre s'effaçant devant les personnalités qui la composent chaque fois que surgit un acte important.

Dans les actes d'administration courante, elle n'agit que par une sorte de mandat de gestion d'affaire. Mais ce sont les communes adhérentes qui demeurent en nom propriétaires des biens indivis — c'est contre elles solidairement, et non contre la Commission Syndicale, qu'une action judiciaire pourrait être intentée.

Ce caractère impersonnel de la Commission syndicale ressort clairement de la nouvelle rédaction de l'article 71 repris dans la Loi du 5 avril 1884 à l'article 162 (1). L'autorisation donnée au Syndic (Président) de passer les actes de disposition y est expressément subordonnée à l'autorisation préalable des Conseils municipaux. Le Syndic, pour la Commission Syndicale, n'agit donc, qu'ès qualité.

Ainsi les deux créations d'utilité intercommunale de la Loi

(1) Cf. annexe I.

de 1837 n'emportent pas encore institution de nouvelles catégories de personnes morales publiques.

Ce sont à ce moment, nous l'avons vu (1), des actes individuels de l'autorité supérieure des ordonnances royales, qui selon les circonstances et les nécessités, sanctionnent les associations de communes qui doivent se constituer pour des buts différents, et leur octroient des statuts particuliers variant selon les cas et qui comportent ou non avec l'autonomie relative, la personnalité.

2°) *Constitution républicaine de 1848, art. 77. — Réorganisation des cantons.*

La tendance à instituer entre le Département et la Commune une personne morale publique intermédiaire, qui s'était matérialisée dans les textes, durant l'éphémère constitution de l'An III, se manifeste à nouveau avec la Révolution de 1848. Les efforts de légistes comme Vivien et Odilon Barrot, firent accueillir par l'Assemblée constituante le principe d'une organisation cantonale, et l'art. 77 de la Constitution républicaine substitua des conseils cantonaux aux conseils d'arrondissement. La réforme était on le voit timide ; elle ne faisait que déplacer la circonscription d'un organisme administratif.

« Les partisans de cette substitution faisaient observer que les Conseils d'Arrondissement étaient trop éloignés des centres de la vie communale et embrassaient dans leurs actions un trop grand nombre de communes pour représenter l'esprit et les besoins d'aucune d'elles. Sans aller jusqu'à absorber, comme l'avait fait le législateur de l'An III, dans la Municipalité cantonale les communes de moins de 5.000 habitants, ils proposaient de considérer les cantons comme une circonscription municipale collective qui existait par la force des choses et qui pouvait sup-

(1) Cf. chap. I de la présente section. Les ordonnances royales constituant des syndicats de communes pour l'assèchement de la vallée de la Loire.

pléer à la faiblesse et à l'insuffisance des individualités communales. » (1)

Cette tendance à la différenciation de la personnalité cantonale s'est trouvée exprimée dans un projet de loi organique dont Odilon Barrot était le rapporteur et qui était soumis en 1851 aux délibérations de l'assemblée législative.

Ce projet prévoyait, au chef lieu de canton, la création d'un Conseil où toutes les communes devaient être représentées, et qui devait avoir ses attributions déterminées avec son budget propre.

Des projets analogues ont été reproduits depuis 1870, sans recevoir la sanction législative. Les auteurs de la Loi du 10 août 1871 se sont bornés à réserver la question en évitant de mentionner les Conseils d'Arrondissement.

Il n'est plus question aujourd'hui de reprendre ces essais : d'une part leur principe, qui consistait à appliquer la personnalité sur un organisme de droit en escomptant qu'une collectivité de fait viendrait s'y agréger, n'était guère compatible avec un vieux pays comme le nôtre où la terre et l'habitât tiennent autant de place ; d'autre part leur application à la circonscription cantonale prenait un caractère de plus en plus abstrait ou arbitraire, à mesure que s'accélérait l'évolution des relations économiques et humaines.

Il semble en effet qu'une personne morale privée ou publique ne puisse être vraiment utile, utilisable, que si les hommes ou les collectivités d'hommes dont elle est formée lui rattachent, des intérêts, des sentiments ou des passions qui transposent son entité du juridique au social.

Or, au point de vue du Droit Public, si l'on considère objectivement les faits, ce lien psychique entre l'homme et la collectivité - personne morale, nous ne le trouvons plus à l'heure

(1) Cf. Dalloz, Codes annotés.

actuelle, que dans la Nation parce qu'elle est à la foi, dans la Province, parce qu'elle est la race, dans la commune parce qu'elle est la terre, et, nous le verrons plus loin, dans le Syndicat de Communes, lorsqu'il a tout au moins pour objet un intérêt vital et bien déterminé.

Le bouleversement contemporain des rapports économiques vient d'achever de ruiner l'individualité précaire des cantons. Les comices agricoles se meurent, sont morts, faute de subventions, mais surtout faute d'attrait, et Flaubert y chercherait vainement aujourd'hui le bicorne du Sous-Préfet ou les atours de Madame Bovary.

Quant au Département, cent cinquante ans d'existence administrative ne sont pas parvenus à l'humaniser; sans doute son individualité s'est enrichie, précisée, mais, si l'esprit l'admet, la coutume ne peut l'incorporer.

C'est pourquoi, le canton n'est même plus depuis les Décrets-lois du 5 novembre 1926 une circonscrption judiciaire ou fiscale, puisque une même justice de paix, une même perception en réunissent souvent plusieurs; il ne demeure plus que comme circonscription élective ou subdivision de l'administration interne.

C'est pourquoi, depuis une dizaine d'années les textes législatifs ou réglementaires tendent à retirer peu à peu du Département sa substance, pour la greffer sur des circonscriptions régionales encore imprécises, indifférenciées, reconstruisant dans le Droit les Provinces, comme telles plus humaines, et susceptibles en conséquence de se substituer à plus ou moins longue échéance aux Départements dont la vie tient à la Loi et à elle seule.

3°) *Loi du 21 juin 1865. Associations syndicales de propriétaires.*

L'association syndicale de propriétaires telle que l'a créée la

Loi du 21 juin 1865, est une association d'individus, légale, réglementée, ayant pour objet la défense, non pas de l'intérêt public, mais la somme d'intérêts privés de ses membres touchant à leurs propriétés foncières. Ses rapports sont donc assez lointains avec l'objet de cette étude, et si nous croyons devoir la mentionner, c'est que la loi qui l'a instituée, est un témoin, en cette seconde moitié du XIXe siècle, des préoccupations du législateur en faveur de ce qu'on pourrait appeler l'associationisme.

L'association syndicale de propriétaires est aux individus, ce que le Syndicat des Communes est aux communes. Les deux institutions comporteront une structure juridique comparable: personnalité morale non pas parfaite, mais déléguée, attribuée, aptitude à plaider, à posséder, soumission à la tutelle administrative (1).

Et surtout, la Loi de 1865 organique de la première, est l'annonce de la Loi du 22 mars 1890 organique de la seconde.

Enfin il est notable qu'un assez grand nombre d'associations de paroisses de l'ancien Droit, ayant pour objet la défense des cultures ou l'entretien des forêts, ont survécu de nos jours sous forme d'associations syndicales de propriétaires (2).

4°) *Loi du 10 août 1871. Conférences interdépartementales.*

Le désir de réduire les cloisonnements entre les diverses personnes publiques, se marque encore dans la Loi du 10 août 1871 qui a réorganisé l'administration des Départements, et qui en est toujours le statut fondamental. Ce texte prévoit en ses articles 90 et 91 que des délégués de deux ou plusieurs Départe-

(1) Pour un aperçu des formes, de l'objet et du fonctionnement de l'association syndicale de propriétaires ; cf. le traité de Droit Administratif de M. Berthélémy, 13e éd., p. 742 à 759.

(2) Cf. chap. I de la présente section : Artois, Vallées des Pyrénées notamment.

ments pourront se réunir en conférence et délibérer de leurs intérêts communs, chaque fois que les circonstances l'exigeront.

Mais il n'y a là aucune création d'un organisme indépendant, chaque Conseil Général conserve son pouvoir de décision pour le département qu'il représente. C'est en somme une institution sans forme, tout à fait comparable aux ententes intercommunales créées par la Loi du 18 juillet 1837, art. 72 et 73.

5°) *Loi municipale du 5 avril 1884. Conférences intercommunales.*

La Loi du 5 avril 1884 est, on le sait, la charte des communes de France; c'est à son texte que viennent s'agréger depuis, les lois municipales nouvelles. Elle constitue aujourd'hui un véritable Digeste où s'accumulent des sédiments successifs qui en rendent l'étude parfois malaisée.

La Loi municipale du 18 juillet 1837 a déjà été incorporée dans la Loi de 1884, avec des modifications plus ou moins importantes selon les cas.

En ce qui concerne l'exécution de travaux ou la gestion d'intérêts communs à plusieurs communes, la Loi de 1884 a repris presque sans modifications les dispositions de la Loi de 1837.

L'article 116 nouveau reprend point par point l'article 72 ancien, concernant les ententes entre communes pour l'exécution d'un ouvrage public.

Les articles 117 et 118 nouveaux (1) instituent en outre par analogie avec les dispositions des articles 90 et 91 de la Loi du 10 août 1871, des *conférences* intercommunales, facultatives au gré des Conseils municipaux intéressés qui s'y font représenter par une commission spéciale de trois membres, et ne possédant pas plus de personnalité propre que les conférences interdépartementales.

L'objet de ces conférences est limité à l'intérêt commun; elles

(1) Cf. pour les textes. Annexe I.

peuvent être dissoutes par le Préfet lorsqu'elles sortent de leurs attributions (art. 118).

On peut bien dire que cette institution est mal conçue; elle entoure de formalisme un fait tout simple, l'accord de deux municipalités, sans que la lourdeur de cette procédure soit compensée par une facilité juridique quelconque dans les moyens d'exécution. Son intérêt pratique est nul, son application inexistante.

Pour notre part nous n'avons jamais vu que des Conseils municipaux aient demandé à y recourir.

La Loi du 5 avril 1884 a d'autre part repris en ses articles 161, 162, 163 nouveaux, les articles 70, 71 anciens de la Loi du 18 juillet 1837 relatifs aux Commissions syndicales entre communes. Les seules modifications notables du nouveau texte sont d'une part à l'article 161 l'élection du syndic par les délégués au lieu de sa nomination par le Préfet, d'autre part à l'article 163 dans le cas de désaccord entre les Conseils municipaux la répartition des dépenses par le Préfet « sur l'avis du Conseil Général ou de la Commission départementale dans l'intervalle des sessions », au lieu de « après avoir entendu les Conseils d'Arrondissement et le Conseil Général » (1).

La Loi du 5 avril 1884 qui a immédiatement précédé, au point de vue de la législation municipale, celle du 22 mars 1890, reconnaît donc trois sortes d'organismes intercommunaux:

L'entente entre communes — article 116;

La conférence intercommunale — articles 117-118;

La commission syndicale — articles 161-162-163.

Ces modes d'association, informes, précaires ou peu pratiques, avaient d'ailleurs paru insuffisants dès ce moment, et le projet de loi voté par la Chambre des Députés, contenait des dispositions finales qui créaient le « Syndicat des Communes »

(1) Pour les textes consulter l'Appendice, Annexe I.

en le dotant d'une forme juridique analogue à celle du régime actuel.

Ces dispositions ont été disjointes de l'ensemble du projet de loi lors de son examen devant le Sénat. La Haute-Assemblée a estimé à ce moment que ces textes constituaient une innovation importance susceptible de modifier sensiblement notre système administratif, et qu'il convenait de les distraire de la Loi municipale proprement dite pour leur réserver une étude spéciale sans retarder pour autant la promulgation du statut communal nouveau.

C'est dans ces conditions que la Loi du 5 avril 1884 a été tronquée de ses dispositions relatives aux Syndicats de Communes, et c'est pourquoi la Loi du 22 mars 1890 organique des syndicats de communes, se présente comme partie intégrante de la Loi municipale dont elle forme le titre VIII.

B) LOI ORGANIQUE DU 22 MARS 1890

Les textes spéciaux instituant les Syndicats de Communes ont été soumis aux délibérations parlementaires sous forme d'un projet de loi présenté par le Ministre Floquet à la Chambre des Députés le 5 juin 1888 (1).

Rapporté par Monsieur Doumer (2), il a fait l'objet des délibérations des 22 janvier et 7 mars 1889.

Présenté au Sénat par le Ministre Constans, le 8 avril 1889 (3), ce projet de loi fut rapporté par M. Labiche, et soumis les 3 décembre et 17 décembre 1889, à la Haute Assemblée, qui apporta des modifications au texte primitif. Ce projet modifié fut retransmis à la Chambre des Députés le 8 février 1890 (4), rap-

(1) N° 2743 des impressions de la Chambre.
(2) N° 2899 des impressions de la Chambre.
(3) N° 100 des impressions du Sénat.
(4) N° 341 des impressions de la Chambre.

porté par M. Joseph Reinach ([1]), et adopté sans changements nombreux le 6 mars 1890.

Le 22 mars 1890 a été promulguée la loi « instituant les Syndicats de Communes » par adjonction d'un huitième titre à la loi du 5 avril 1884 (articles 169 à 180). Son texte, capital pour l'examen du développement ultérieur de la législation des Syndicats de Communes et de leur fonctionnement actuel, figure à l'appendice, annexe II, et nous aurons l'occasion de le reprendre par le détail, lorsque nous exposerons ce qu'est « le Syndicat de Communes dans le moment ».

Les circonstances et les principes qui ont motivé cette institution nouvelle, n'apparaissent qu'indirectement- dans le texte même de la loi, encore que son examen permette de les dégager, comme nous le verrons dans la seconde partie de notre étude. Mais on peut les trouver expressément mentionnés, dans l'exposé des motifs du projet de loi, dans les rapports Doumer, Labiche et Reinach, dans les procès-verbaux susvisés des séances de la Chambre et du Sénat et surtout dans l'importante circulaire d'application que le Ministre de l'Intérieur Constans adressa aux Préfets le 10 août 1890. Nous avons cru utile d'insérer à l'appendice, en annexe III, cette circulaire que nous serons appelés à utiliser ultérieurement.

De ce dernier commentaire officiel, il résulte :

Quant aux principes : A) Qu'il existe une filiation certaine issue de préoccupations analogues entre l'institution des Syndicats de Communes et les efforts tentés pour personnifier le canton ([2]).

B) Que la loi de 1890 s'harmonise tout à fait à l'effort légis-

(1) N° 396 des impressions de la Chambre.

(2) Cf. Annexe III. Circulaire Constans : « c'est à cet ordre d'idées (l'association de plusieurs communes) que se rattachent les divers projets qui, depuis l'abrogation de la constitution de l'an III, ont été présentés en vue de donner au canton la personnalité civile. »

latif réalisé à la fin du XIXe siècle en vue de regrouper les forces économiques ou sociales que la Révolution avait volontairement isolées (1).

Quant aux circonstances, que c'est bien comme nous l'avons annoncé au début du chapitre le développement du paupérisme et des tendances sociales en matière d'assistance, qui a motivé pratiquement la création d'un organisme intercommunal parfait. Le législateur de 1884 et 1890, a pensé que le Syndicat de Communes trouverait son champ d'application essentiel et la cause de sa multiplication dans le domaine de la bienfaisance.

La loi elle-même et ses commentaires sont rédigés comme si, en fait, les Syndicats de Communes devaient se constituer pour l'édification ou la gestion d'établissements charitables. Cet objet à leur activité est seul précisé, réglementé, expliqué. Les autres buts mentionnés dans les textes ne sont énumérés qu'à titre indicatif, sans ordre et sans intérêt, en quelque sorte afin de marquer seulement le libéralisme qui présidait à cette institution nouvelle (2).

(1) Cf. Annexe III. Circulaire constans in fine : « Mais votre action peut être plus efficace encore en contribuant à répandre une innovation (le Syndicat de Communes) qui correspond à l'une des tendances les plus marquées et les plus fécondes de notre temps : l'esprit d'association. »

(2) Cf. Annexe III. Circulaire Constans : « Les établissements dont parle l'art. 176 auront en fait pour la plupart un caractère de bienfaisance. Bien que la loi ait une portée générale et qu'elle s'applique à toutes les œuvres, pour lesquelles les communes isolées sont trop faibles ou trop pauvres, il est à présumer que les Syndicats de Communes se formeront le plus souvent en vue d'assurer aux populations rurales les bienfaits de l'assistance publique. C'est là un des objets spécialement proposés à l'action des syndicats dans les articles de la Loi municipale de 1884, votés à cet effet par la Chambre des Députés, et dont le Sénat a cru alors devoir ajourner l'adoption; c'est la raison d'être principale de la présente loi, la pensée maîtresse qui en a inspiré les dispositions essentielles, ainsi que le fait ressortir l'exposé des motifs. Il importe dès lors de préciser les conditions de fonctionnement du syndicat dans une semblable hypothèse. »

Surtout, la loi du 22 mars 1890 pose dans le Droit une forme d'association des collectivités simples, qu'un caractère essentiel permet d'incorporer à l'ordre général des choses, de relier en tant qu'institution à ses antécédents passés et futurs.

Ce caractère essentiel est nettement relevé dans le commentaire d'application où le Ministre Constans s'exprime ainsi :

« L'article 170 investit les Syndicats de Communes de la PERSONNALITE CIVILE. C'est là, Monsieur le Préfet, la disposition fondamentale de la Loi ; elle assure à ces associations les moyens d'action nécessaires pour fonctionner utilement (1). »

C) DEPUIS 1890

De la date de sa création jusqu'à ce jour, l'institution du Syndicat de Communes se présente sous deux aspects, l'un et l'autre en évolution, en progrès constants, et dont les réactions mutuelles s'exercent en des sens parfois opposés: l'aspect du Droit et l'aspect des faits.

La règle initiale ayant été posée en 1890, la pratique s'en est emparée, lentement il est vrai, pour l'intégrer à la vie communale, tantôt selon le vœu du législateur, tantôt pour des fins imprévues. En prenant vie, en croissant, en s'intensifiant, l'institution a présenté des aptitudes, a manifesté des exigences qui ont fait pression sur le législateur, lui inspirant depuis 1917, un groupe de textes d'un caractère plus spécifiquement organique et destinés à améliorer la loi constitutive.

Mais, en sens contraire, il est advenu, que le législateur, mettant en forme l'administration de services publics nouveaux, ou l'amélioration des règles existantes, s'est aperçu du parti qui pourrait être tiré en la matière des Syndicats de Communes, et a

(1) Cf. Annexe III.

inséré dans ses textes des dispositions qui permettent à ces Syndicats de prendre part à leur exécution.

Ces textes, très divers, à caractère plus spécialement extensifs d'attributions, et qui s'échelonnent depuis 1906, ont exercé une incidence certaine sur l'évolution pratique du Syndicat des Communes. Ils ramènent du domaine du Droit au domaine des faits, et par suite à l'état actuel de l'institution.

1° *Textes organiques.*

Ce sont des textes qui sont venus se substituer ou s'adjoindre aux textes organiques du 22 mars 1890, formant le titre VIII de la Loi municipale, comme d'ailleurs sont venus se substituer ou s'adjoindre, en matière purement communale de nombreux textes aux sept premiers titres de la Loi du 5 avril 1884.

La loi du 5 juillet 1893, art. 35, prévoit que les Syndicats de Communes peuvent obtenir du Ministre de l'Intérieur l'autorisation d'avoir une organisation spéciale de l'assistance médicale gratuite (1).

Loi du 13 novembre 1917. — La loi de 1890 n'avait reçu jusqu'à la guerre de 1914, qu'une application restreinte. Les Syndicats de Communes constitués durant cette époque étaient relativement peu nombreux. Les Communes répugnaient et répugnent d'ailleurs aujourd'hui, à confier à un Syndicat la gestion de leurs services d'assistance, gestion qui nous l'avons vu constituait cependant son objet principal dans la pensée du législateur.

Cette incapacité fonctionnelle, marquée dans la pratique, de transférer à une collectivité plus large l'administration de services publics, qui, comme ceux d'assistance, supposent des rapports personnels et la connaissance des conditions d'existence

(1) Exemple : arrêté du 16 août 1902 concernant le Syndicat de St-Just en Chaussée (Oise).

de chacun, fait apparaître encore, avec la vitalité obstinée de nos communes, la vanité des projets tendant à la création de municipalités cantonales.

Quoi qu'il en soit, l'insuccès partiel de l'institution à ses débuts a été imputé aux lourdeurs des procédures établies par la Loi de 1890; mais cet échec apparent provenait aussi pour une part du fait que durant cette première période en quelque sorte expérimentale, le Syndicat de Communes frayait naturellement son lit, et qu'il était recherché pour lui par tâtonnements successifs le terrain d'utilisation qui convînt le mieux à sa structure propre.

C'est dans ces conditions qu'a été présentée le 19 mars 1915 par M. Paul Meunier, une proposition de Loi modifiant celle du 22 mars 1890, et « cette proposition de Loi », dit Morgan dans sa « Loi municipale » (1) :

« Etait motivée, d'après son auteur, par l'idée de faciliter la reconstitution des communes dévastées en supprimant les entraves auxquelles il attribuait le peu d'application donnée aux dispositions du titre VIII; elle tendait à une réforme radicale conçue dans un esprit décentralisateur. »

La proposition Paul Meunier, est devenue après modifications et atténuations, la Loi du 13 novembre 1917 qui s'est substituée à celle du 22 mars 1890.

Les innovations, assez limitées, qu'elle apporte au texte organique, ont trois objets :

1° *Procédure de constitution et de dissolution du Syndicat de Communes* : La proposition Paul Meunier prévoyait la faculté pour les communes de se constituer librement en Syndicats sous la seule réserve d'en informer le Préfet — c'eût été l'institution en cette matière d'un régime purement déclaratif, remplaçant le régime d'autorisation par Décret établi en 1890.

(1) Morgan, 10e éd., t. II, p. 750. N° 2227, en note.

Ce libéralisme eût permis aux Communes de s'affranchir aisément en fait de la tutelle administrative : aussi le législateur, adoptant un amendement de MM. Perreau, Pradier et Talon, s'est borné à transférer au Préfet le pouvoir d'autoriser, sur l'avis du Conseil Général, la création du Syndicat de Communes — c'est la réforme essentielle de la Loi de 1917.

On est parti d'une tentative de décentralisation pour aboutir, comme celà se produit souvent, après examen et discussion par le Conseil d'Etat et le Gouvernement, à une simple mesure de déconcentration administrative (1).

Quant à la dissolution, l'innoavtion de la Loi de 1917 est assez minime — elle ajoute seulement aux deux procédures établies en 1890 pour la dissolution anticipée du Syndicat, l'obligation de consulter la Commission départementale dans un cas, l'obligation de suivre l'avis du Conseil Général dans l'autre. Cette dernière modification est d'ailleurs susceptible, par une conséquence imprévue, de conduire à une impasse dont il est en l'état actuel impossible de sortir légalement; nous aurons l'occasion d'y revenir lorsque nous étudierons en détail les procédures de dissolution (2).

2° *Suppression de la Commission de surveillance et pouvoirs conférés au bureau du Comité.*

Cette mesure a été prise dans un but de simplification; eelle est heureuse. Il était inutile de surcharger le syndicat d'organismes supperposés.

La loi de 1917 supprime purement et simplement l'ancien article 175 relatif aux Commissons de surveillance et aux gérants, et elle reconnaît à l'article 173 nouveau la faculté pour le

(1) Cette procédure de constitution sera étudiée en détail dans la IIe partie, chap. 2.

(2) Cf. IIe partie, chap. 5.

Comité du Syndicat de déléguer certaines de ses attributions à son bureau ([1]).

3° *Extension à toutes les colonies.*

La loi de 1890 n'introduisait le Syndicat de Communes qu'en Algérie pour ses communes de plein exercice, ainsi qu'à la Réunion, la Martinique et la Guadeloupe. La loi de 1917 étend l'institution à toutes les colonies sans distinction ([2]).

Nous avons inséré à l'appendice, annexe IV le texte de la Loi du 13 novembre 1917 ; il n'a depuis été retouché que sur des points de détail et constitue toujours la charte des Syndicats de Communes.

Loi du 27 avril 1920. — Cette loi permet la formation de Syndicats de Communes pour reconstitution des localités détruites par la guerre.

Loi du 1er août 1924. — Elle concerne les marchés passés par les Syndicats de Communes pour la gestion de services publics de transports.

Loi du 26 juin 1925. — Elle ajoute un paragraphe à l'article 169 nouveau, qui permet l'admission de communes appartenant à des départements limitrophes, selon la même procédure, et par autorisation préfectorale ([3]).

Décret-Loi du 28 décembre 1926. — Ce Décret-Loi autorise les communes à exploiter en régie sous certaines conditions des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial. Il reconnaît aux communes la faculté de se syndiquer pour cet objet lorsqu'il s'agit d'un service intercommunal, et dans ce cas il admet que l'administration du Syndicat et celle de la régie

(1) Cf. IIe partie, chap. 4.

(2) Cf. II Ie partie, chap. 1.

(3) Cf. pour le texte de la loi du 26 juin 1925 à l'appendice, l'annexe V où sont regroupés tous les textes en vigueur, organiques des Syndicats de communes.

soient confondues par dérogation aux règles générales fixées par les articles 171 et suivants de la loi municipale ([1]).

Décret-Loi du 5 novembre 1926, art. 16; Décret-Loi du 30 octobre 1935. — Nous groupons ces textes parce qu'ils concernent l'administration des communes en général, et qu'ils réglementent l'un et l'autre les conditions dans lesquelles doivent être passés, soit des adjudications, soit des marchés de gré à gré pour l'exécution des travaux publics ou la livraison de fournitures. Ces deux Décrets-Lois se déclarent applicables aux Syndicats de Communes, et sous la forme suivante : « Les syndicats de Communes bénéficient du traitement de celle des communes syndiquées qui compte la plus forte population ([2]). »

Loi du 5 avril 1927. — Elle modifie l'alinéa I de la Loi de 1917, en remplaçant les deux sessions ordinaires annuelles qui y étaient prévues, par une seule session, au mois de mai ([3]).

Loi du 7 avril 1931. — Elle modifie le paragraphe 4 de la Loi de 1917, en conférant aux membres du bureau du Comité un mandat d'une durée égale à celle du mandat des membres du Comité ([4]). La loi de 1917 prévoyait une élection annuelle du bureau.

2° *Textes extensifs d'attributions.*

Un des faits politiques importants de la période d'avant et d'après guerre a été le dépeuplement des campagnes et l'amoindrissement corrélatif des possibilités de satisfactions des besoins publics par les communes rurales. De 1890 à 1921, le nombre des communes de moins de 500 habitants est passé dans nos anciens départements, seulement, de 17.090 à 21.082. Ce nombre est certainement plus élevé aujourd'hui. En même temps ne

(1) Cf. IIe partie, chap. 1.
(2) Cf. IIe partie, chap. 4.
(3) Cf. pour le texte. Appendice, Annexe V.
(4) Cf. pour le texte. Appendice, Annexe V.

cessaient de croître dans les centres urbains le nombre des services publics que les collectivités se trouvaient en mesure d'assurer. Toutes les réalisations sociales ou les améliorations techniques si nombreuses à cette époque d'évolution accélérée, ont commencé par être urbaines, parce qu'elles semblaient dans les villes à la fois plus urgentes, plus sollicitées, et relativement moins coûteuses. L'attirance vers les cités qui en pouvaient résulter, les perturbations démographiques qui se produisaient effectivement apparurent comme un danger, sans doute différé, mais grave pour une politique nationale, et le législateur s'efforça d'y pallier par la diffusion dans les campagnes des progrès réalisés dans les villes, en conférant aux petites communes les moyens de faire face aux services publics nouveaux que ces progrès suscitaient fatalement. Pour cette fin, le Syndicat de Communes était un instrument juridique parfait.

Aussi de nombreux textes, créant ou perfectionnant des services publics nouveaux ont-ils *prévu*. que les communes pourraient se syndiquer dans les formes légales, pour en assurer collectivement l'introduction.

Cet effort continu durant les trois dernières décades a eu pour effet d'accentuer encore le caractère *d'institution rurale* du Syndicat de Communes.

En fait, ainsi que nous allons le voir au paragraphe suivant, cet instrument juridique de modernisation des campagnes n'a pas été utilisé également selon les divers objets qui lui ont été proposés:

La loi du 15 février 1902 sur la santé publique reconnaît aux communes la faculté de se syndiquer pour l'exécution des *règlements sanitaires.*

La loi du 31 juillet 1913 et le *règlement d'administration publique du 26 juin 1915* prévoient la constitution de Syndicats

de communes pour la concession et l'exploitation de *réseaux intercommunaux* de voies ferrées ([1]).

La loi du 15 avril 1916 pour l'institution des *dispensaires d'hygiène sociale*, et celle du *7 septembre 1919* pour la *création de sanatoriums*, admettent les Syndicats de Communes à leur application.

Les nombreux textes législatifs ou réglementaires relatifs à la *défense des cultures* (contre ses parasites : doryphore de la pomme de terre, mildiou, phylloxera) encouragent également par la promesse de subventions diverses la constitution pour cet objet de Syndicat de Communes.

Mais surtout c'est l'irrésistible besoin de l'électricité sur l'ensemble du territoire, dans la moindre exploitation agricole, dans la plus petite agglomération, qui a trouvé son point d'appui juridique et administratif dans les Syndicats de Communes et qui a motivé leur soudaine multiplication.

La loi du 15 juin 1906 leur permet d'accorder des *concessions* de transport d'énergie électrique.

Le décret du 8 octobre 1917 les autorise à *exploiter en régie leurs réseaux* au moyen d'un office pourvu de la personnalité civile.

La loi du 16 octobre 1919 (art. 23), les admet à participer financièrement à *l'établissement d'usines hydrauliques* ([2]).

Ainsi le statut français de l'électricité, élaboré peu à peu sous la pression des circonstances et qui n'est pas encore achevé au-

(1) Cf. IIe partie, chap. I. Discussion de l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 juillet 1896 relatif à l'exploitation d'une ligne de tramways par le Syndicat de communes de Bezons, Houilles, Sartrouville et Maison Laffitte.

(2) Nous aurons l'occasion de revenir sur ces différents textes extensifs d'attributions lorsque dans la IIe partie, chap. I nous étudierons « l'objet » du Syndicat de Communes.

jourd'hui, a conféré au Syndicat de Communes une place éminente pour la répartition de cette richesse désormais vitale.

D'autres formes juridiques (1) ont sans doute été établies pour la distribution de l'électricité, mais nul ne paraît à l'heure actuelle plus apte que le syndicat de communes, à l'exercice de cette fonction, où il a trouvé sa vocation du moment en même temps que la cause de son expansion et de sa transformation de simple organisme administratif en institution incorporée au Droit public.

Et cela nous conduit directement à l'examen des conditions actuelles de son existence.

D) ETAT ACTUEL DES SYNDICATS DE COMMUNES.

Nous avons commencé d'effectuer, il y a un an environ, une enquête auprès de toutes les Préfectures, en vue de connaître *par Département :*

Le nombre de Communes,

le nombre de Syndicats de Communes,

(1) C'est ainsi qu'ont été constituées en application de la Loi du 5 août 1920 quelques sociétés anonymes, coopératives à capital et à personnel variables, formées entre les associations agricoles et les agriculteurs adhérents, pour une région déterminée, avec comme objet la fourniture du courant aux communes ayant concédé à ces sociétés une distribution d'énergie électrique.

Certaines de ces sociétés ont réussi à prendre de l'extension. C'est ainsi qu'en Haute-Saône, la Société dite « d'intérêt collectif agricole d'électricité de Ray-Cendrecourt », groupe une fraction très importante des communes; sur les 583 communes que compte le département, plus de 300 sont électrifiées par ladite Société, une centaine seulement par douze Syndicats de Communes. Le succès de ce système coopératif tient sans doute à l'excellente gestion des administrateurs actuels, que nous avons eu l'occasion de constater. Néanmoins son absorption dans un vaste Syndicat de Communes où seraient représentées les municipalités ne manquerait pas d'avoir d'heureuses conséquences en supprimant des motifs de difficultés journalières entre les communes et la Société.

le nombre de Communes syndiquées,
le nombre de Syndicats de Communes pour chaque objet,
le nombre de Communes syndiquées pour le même objet.

Nous sommes parvenus aujourd'hui à grouper tous les renseignements demandés et à obtenir ainsi une statistique aussi complète et précise que possible, faisant le point de 'linstitution à l'heure actuelle.

Il est évident que depuis un an certaines indications ont dû varier : de nouveaux syndicats se sont certainement formés, en matière d'électricité notamment ; quelques autres ont pu se dissoudre.

Mais nous pensons cependant que les tableaux présentés à l'appendice en annexe VI reflètent assez exactement la situation du moment dans chaque département.

L'examen et la comparaison de ces données numériques permettent de se faire une idée assez claire des conditions d'existence dans le domaine des faits de l'institution qui nous occupe.

On constate tout d'abord que pour tout le territoire métropolitain, en y comprenant les départements recouvrés il existe,

38.009 Communes,
2.168 Syndicats de Communes,
24.054 Communes syndiquées,

ce qui donne un pourcentage d'environ 63 % Communes syndiquées.

Ces chiffres se passent de commentaires; ils démontrent la place éminente que s'est acquis le Syndicat de Communes dans la vie municipale.

Nous avons pu répartir la quasi totalité des Syndicats de Communes, selon leur objet, en 15 catégories.

Dans une seizième catégorie nous avons groupé quelques syndicats qui présentent chacun un objet tout à fait particulier.

On obtient ainsi la classification suivante :

Objet	Nombre de Syndicats de Communes	Nombre de Communes Syndiquées
1) Electrification	1.674	21.011
2) Adduction d'eaux	290	1.641
3) Chemins	46	385
4) Intérêts communs	25	190
5) Défense contre l'incendie ...	23	483
6) Gaz	22	251
7) Défense contre les inondations	21	166
8) Assainissement	14	124
9) Transports secondaires	13	202
10) Hôpitaux	9	60
11) Biens indivis	7	50
12) Urbanisme...	5	37
13) Abattoirs...	4	10
14) Pompes funèbres	2	54
15) Ecoles	2	6
16) Divers	11	133
	2.168	24.803

On remarquera que le nombre de communes syndiquées totalisé ici est plus élevé que celui précédemment indiqué — 24.803 au lieu de 24.054. — Cette différence en plus provient du fait qu'un certain nombre de communes (749 d'après ces calculs) font en même temps partie de plusieurs Syndicats. Pour ne prendre qu'un exemple, en Maine et Loire, plusieurs communes faisant partie du Syndicat d'électrification sont également membres du Syndicat de défence contre l'incendie.

Si l'on admet ce nombre de 24.803, le pourcentage des com-

munes syndiquées par rapport à la totalité des communes, s'élève de 63 à 65 % environ.

Les rubriques 4 et 16 appellent tout d'abord des explications: La première dénommée « intérêts communs » comprend 25 syndicats pour 190 communes ; la seconde dénommée « divers » comprend 11 Syndicats pour 133 Communes. Ces catégories groupent toutes deux des Syndicats ayant chacun un objet particulier. Il semble qu'on aurait pu les réunir. Nous avons cru cependant devoir réserver une place spéciale sous l'appellation « intérêts communs » à des Syndicats qui s'apparentent par leur caractère essentiellement rural et traditionnel aux associations de paroisses de l'Ancien Droit. Ce caractère tendrait plutôt à les rapprocher des Syndicats groupés dans la catégorie « biens indivis ».

Le détail des rubriques 4 et 16 fera apparaître mieux encore les raisons de leur disjonction :

4) *Intérêt commun* 25 Syndicats 190 Communes

dont, Département —	Syndicats —	Communes —	Objet
Meuse	7	7	remembrement
Nord	1	23	« intérêts communs » (1)
Orne	1	11	gestion d'un legs
Basses Pyrénées	14	143	exploitations forestières et pacage du bétail. (2)
Rhône	1	4	irrigation de prairies.
Vaucluse	1	2	exploitation d'un marché.

(1) Il ne nous a pas été possible d'obtenir d'autres précisions.

(2) Cf. au chap. I de cette section l'étude des associations de paroisses dans les vallées des Pyrénées.

16) *Divers* 11 Syndicats 133 Communes

dont, Département	Syndicats	Communes	Objet
Hautes-Alpes	1	8	Syndicat routier.
Alpes-Maritimes	1	2	sports d'hiver.
	1	5	incinérations des gadoues.
	1	4	améliorations agricoles.
Hérault	1	68	défense contre concessionnaires distribution électricité. (1)
Loir et Cher	1	2	défense contre la grêle (2)
Maine et Loire	1	15	poids - étalons.
Morbihan	1	4	tourisme.
Nord	2	18	chômage.
Oise	1	7	habitations à bon marché.

Nous aurons l'occasion de revenir sur ces divers aspects des Syndicats de Communes, lorsque nous tenterons de délimiter au chapitre suivant, l'étendue des facultés qui leur sont reconnues en Droit.

Les conclusions générales que nous pouvons maintenant tirer de ces classifications vont confirmer point pour point les propositions que nous avons énoncées en étudiant aux paragraphes précédents le développement historique de l'Institution pendant la période contemporaine.

(1) Cf. IIe partie, chapitre 3, « Capacité », parag. C « politique ».

(2) Cf. IIe partie ch, 2, parag. A, au sujet des communes syndiquées étrangères au Département, siège.

1° *La prédestination du Syndicat de Communes en matière d'assistance, SUPPOSEE par les auteurs de la Loi de 1890 — art. 175 et 176 primitifs ne s'est pas manifestée dans le domaine des faits* (1).

Sur 2.168 Syndicats groupant 24.803 communes, il n'existe en effet que 9 Syndicats réunissant 60 communes, ayant pour objet la gestion collective d'établissements charitables ; soit un pourcentage de 0,4 % pour les Syndicats et 0,24 % pour les Communes. C'est tout à fait négligeable. Nous avons esquissé plus haut les raisons qui paraissent avoir motivé cet insuccès ; nous y reviendrons tout à l'heure.

2° *C'est le besoin généralisé d'électricité qui a déclenché pour le Syndicat de Communes l'étincelle de vie* et qui l'a fait passer de la germination expérimnetale à son épanouissement actuel (1):

Les 1674 Syndicats d'électrification réunissant 21.011 Communes, représentent en effet environ 77 % du nombre total des Syndicats et *85%* du nombre total des Communes syndiquées.

On peut dire qu'à l'heure actuelle le statut français de l'électricité s'appuie, quant à la distribution de l'énergie et quant à sa *diffusion rurale* sur le Syndicat de Communes.

3°) *Le Syndicat de Communes est EN FAIT une institution rurale.*

Il existe bien actuellement des Syndicats urbains ; il pourra même dans l'avenir en exister davantage, entre villes de moyenne importance notamment, pour l'exécution de services publics à caractère industriel surtout.

Mais ces cas particuliers ne s'opposent en rien à ce que le « climat » de l'institution soit essentiellement rural.

(1) Cf. présent chapitre, parag. B in fine.
(2) Cf. présent chapitre parag. C in fine.

Si nous nous reportons à la classification par catégories, nous discernons tout de suite que certains objets sont proprement urbains, à savoir :

6° Gaz comprenant 22 Syndicats pour 261 Communes.

8° Assainissement comprenant 14 Syndicats pour 124 Communes.

12°) Urbanisme comprenant 5 Syndicats pour 37 Communes.

Certaines autres catégories comprennent des Syndicats urbains ; il est assez délicat dans l'état de notre documentation d'en faire un décompte tout à fait précis, mais en discutant les données du tableau général par Département qu'on trouvera à l'annexe VI, il est cependant possible d'arriver à une approximation suffisante.

Dans la 9° catégorie — transports secondaires — certains syndicats sont ruraux et formés pour l'exploitation d'un réseau ferré ou d'autocars d'intérêt local, d'autres sont urbains constitués pour l'exploitation des tramways ou d'autobus dans la périphérie des grands centres.

Parmi ces derniers, il semble qu'on puisse ranger,
dans les Bouches du Rhône, 1 Syndicat pour 6 Communes,
dans le Nord, 1 Syndicat pour 110 Communes,
dans le Rhône, 1 Syndicat pour 3 Communes.

Dans la catégorie N° 14 — Pompes funèbres — il convient de classer comme urbain le Syndicat de Communes de la Seine, soit 1 Syndicat pour 50 Communes.

De même dans la catégorie N° 2 — Adductions d'eau — il y a lieu de classer ici, le Syndicat de la Seine, soit 1 Syndicat pour 68 Communes, et par hypothèse, la moitié des Syndicats de Seine et Marne et Seine et Oise (départements mi-industriels mi-ruraux) soit, Seine et Marne 9 Syndicats pour 22 Communes Seine et Oise 6 Syndicats pour 75 Communes.

De même encore dans la catégorie N° 15 — Ecoles — il faut ranger le Syndicat de Seine, soit 1 Syndicat pour 4 Communes

Dans la catégorie N° 4 — Intérêts communs — nous nous trouvons contraints de classer comme urbain le Syndicat de Communes du Nord pour lequel nous manquons de précisions, soit 1 Syndicat pour 23 Communes.

Enfin dans la catégorie N° 16 — Divers — il convient de considérer comme urbains,

dans les Alpes Maritimes 1 Syndicat pour 5 Communes (incinération de gadoues),

dans le Nord 2 Syndicats pour 18 Communes (chômage),

dans l'Oise 1 Syndicat pour 7 Communes (habitations à bon marché).

Les autres catégories concernent des Syndicats évidemment ruraux. Des agglomérations de quelque importance n'éprouvent pas le besoin, en l'état actuel du moins, de se syndiquer pour l'électrification, les adductions d'eau dans la plupart des cas, les chemins, la défense contre l'incendie ou les inondations, les hôpitaux, les abattoirs, et ne possèdent en général pas de biens indivis entre elles.

En totalisant les Syndicats ci-dessus relevés, on obtient :

67 Syndicats urbains, groupant *803* Communes soit par rapport à l'ensemble un pourcentage d'environ 3 % tant pour les Syndicats que pour les Communes.

97 % des Syndicats de Communes sont donc ruraux.

4° *L'expérience a révélé l'aptitude spécifique du Syndicat de Communes pour l'exécution de services publics à caractère industriel, automatique,* et pour lequels il s'agit bien plus de prestations à fournir que d'individus à satisfaire. (1)

La gestion de ces services que les conditions de la vie moderne multiplient, exige de l'administrateur qu'il fasse abstraction de l'homme pour considérer seulement la distribution régulière,

(1) Cf. présent chapitre, parag. C.

mécanique, en quelque sorte aveugle, de la valeur économique dont il assure la diffusion.

Pour ce bien faire il lui est nécessaire de couler son action dans une forme juridique telle qu'il puisse prendre du champ par rapport aux usagers desdits services, s'éloigner de leurs passions, de leurs envies, de leurs haines, avoir vis-à-vis d'eux, autant qu'il se pourra, le point de vue de Sirius ou d'Aldébaran, et rester insensible à leurs prières comme à leurs menaces.

Il est pourtant indispensable que l'Administrateur garde un contact suffisant pour distinguer les oscillations que présentent, non plus les hommes, mais leurs besoins.

Le service public type pour la gestion duquel s'impose cette double obligation, c'est bien la distribution de la lumière et de l'énergie électrique.

Eloignement virtuel des usagers, maintien du contact avec leurs besoins, telle est la nécessité présente, que l'organisation des communes rurales ne permet pas de satisfaire, mais à laquelle pourvoit parfaitement le Syndicat de Communes. C'est là, dans notre pensée, la raison principale de son développement en matière d'électrification.

Au contraire, certains services publics, sont intimement liés à la connaissance des individus susceptibles d'en bénéficier — ce sont notamment les services communaux traditionnels, en premier lieu les services d'assistance. Par exemple pour admettre un habitant de la commune à l'une des lois d'assistance, ou donner un avis sur son admission, il demeure indispensable que l'assemblée appelée à en délibérer — Conseil Municipal ou Commission administrative du bureau de bienfaisance — soit formée de concitoyens du postulant, qui connaissent ses antécédents, sa famille, sa situation, ses revenus, etc. en bref qui puissent apprécier *humainement* sa requête.

C'est à notre avis la cause de l'échec immédiat de la Loi du 22 mars 1890, dont le but premier était nous l'avons vu la constitution de Syndicats d'assistance.

Entre ces deux catégories opposées, il existe quantité de services publics aux aspects moins tranchés et qui tiennent de l'une ou de l'autre par quelque côté.

Pour ne prendre qu'un exemple, il n'est pas douteux que le service d'entretien des chemins vicinaux ordinaires consiste essentiellement dans la fourniture d'une prestation, et que l'idéal serait qu'il pût être géré comme l'est ou devrait l'être toujours une distribution d'électricité. Mais, dans l'état actuel des mœurs, l'entretien des chemins est un service auquel se rattachent quantité de facteurs humains. Il n'est que d'assister à une séance de Conseil Général pour s'en convaincre ; aussi l'administration communale proprement dite est-elle encore susceptible de l'assurer avec les moindres difficultés.

C'est pourquoi nous n'avons que 46 Syndicats pour entretien de chemins, en retard sur ce point avec nos institutions présentes sur l'organisation des vigueries de l'ancien Droit. (1)

En outre, certains rapports préexistants ou fortuits entre diverses communes ont pour conséquence leur association obligatoire sous forme de Commissions syndicale selon l'art. 161 de la Loi du 5 avril 1884, ou sous forme de Syndicat de Communes.

Dans le tableau ci-dessous nous avons classé selon les quatre caractères que nous venons de déterminer, la somme des Syndicats et de leurs Communes adhérentes pour chacune des catégories portées à la classification plus haut établie. Le numérotage permet de se référer aux dénominations correspondantes dans cette classification.

(1) Cf. Présente section, chap. I : « Provence ».

Services publics communaux assurés par les Syndicats de Commune

Plus isolés de facteurs humains		Plus pénétrés de facteurs humains		Mixtes		Sans autre procécé d'exécution	
Synd.	Communes	Synd.	Communes	Synd.	Communes	Synd.	Communes
1) 1674	21.011	7e) 21	166	3e) 46	385	4e) 25	190
2) 290	1.641	8e) 14	124	5e) 23	483		
6) 22	251	10e) 9	60	9e) 13	202	11e) 7	50
		12e) 5	37	13e) 4	10		
		15e) 2	6	14e) 2	54		
		16e) 1	8	16e) 1	5		
		(1	2	1)	15		
		(1	4	)			
		16e (1	68	16e) 2)	18		
		(1	2	1	7		
		(1	4				
1.986	22.903	57	481	93	1.179	32	240

Il résulte de ce tableau que sur 2.168 Syndicats groupant 24.803 Communes, il existe 1.986 Syndicats pour 22.903 Communes ayant pour objet d'assurer des services publics à caractère purement industriel ([1]) — électricité — eau — gaz — soit 91 % des Syndicats et 92 % des Communes syndiquées.

Il semble bien dans ces conditions que ce soit dans l'exécution desdits services publics que le Syndicat de Communes a trouvé sa vocation. C'est en tout cas sous cet aspect qu'il prolifère au temps présent, et c'est dans la même direction que paraît, en France devoir se poursuivre son évolution.

---

(1) Cf. décret du 28 décembre 1926, art. I : « Les Communes et les Syndicats de communes peuvent être autorisés... à exploiter directement des services à caractère public, à caractère industriel et commercial ».

Deuxième Partie

LE SYNDICAT DE COMMUNES DANS LE MOMENT

CHAPITRE I.

OBJET DU SYNDICAT DE COMMUNES

A) GENERALITES.

Le Syndicat de Communes n'est, dans sa forme actuelle, qu'une émanation des collectivités composantes ; il en résulte comme premier principe que la *sphère de ses activités ne peut dépasser l'étendue des attributions de la commune sur son propre territoire.* Les pouvoirs du mandataire ne pouvant excéder les pouvoirs du mandant. *Bien plus le domaine d'action reconnu au Syndicat demeure en deçà de celui qui est dévolu à la commune.*

Toute une catégorie d'interventions lui est en principe interdite, tant par les règles générales du Droit public contemporain que par sa structure juridique du moment, à savoir les interventions qui tirent leur justification d'une *délégation de la puissance publique.*

La notion de puissance publique est bien présente à la naissance et àla mort du Syndicat de Communes, mais elle n'intervient guère en droit dans sa vie interne que pour le contrôler.

Ce phénomène appelle quelques commentaires :

Nous avons vu dans la première partie (1iére section) de cette étude, qu'on pouvait discriminer dans la cellule sociale irréductible, deux natures en une seule personne morale publique : d'une part l'attribut « puissance publique », d'autre part l'attribut « économique »; dans l'évolution du Droit public, et pour ce qui concerne la commune, le premier attribut est allé en se réduisant sans cesse, le second tend au contraire à devenir essentiel. (1)

Ces deux facteurs: déplacement de la puissance publique, aspirations économiques des habitants de la commune, se manifestent dans le Droit pour régir dans ses grandes lignes l'objet du Syndicat des Communes, le premier facteur cantonant cet objet dans le domaine économique, le second l'étendant progressivemnt aux diverses branches de l'activité économique communale.

En d'autres termes les besoins n'ont pas fait pression sur la Loi pour permettre au Syndicat d'exercer pour le compte des communes des attributions de puissance publique qui ne sont plus guère que nominales, mais les besoins, ont imposé des adjonctions nombreuses à la Loi organique des Syndicats de Communes afin d'étendre leur compétence en matière économique.

Car même en cette matière, la Loi du 22 mars 1890 — art. 169 toujours en vigueur (2) n'avait pas ouvert au Syndicat des possibilités identiques à celles des Communes.

Cet article 169, en son paragraphe I, en définissant l'objet du

(1) Cf. Traité de Législation financière de M. ALLIX.
(2) Cf. Annexe V.

Syndicat de Communes comme « *une œuvre d'utilité intercommunale* » en borne par là même l'étendue.

A supposer d'ailleurs qu'il y ait accord de volonté des Communes intéressées, ce texte subordonne la possibilité de création du Syndicat à deux conditions :

1°) il faut qu'il s'agisse d'une « œuvre » — ce terme est significatif de l'esprit de la Loi organique — il semble exclure de l'activité du Syndicat la gestion de ce qui pouvait paraître encore en 1890 les *services communaux proprement dits,* c'est-à-dire ceux qui supposent au moins initialement une délégation de puissance publique. Une « œuvre » c'est un domaine d'action indépendant, dont on conçoit qu'il puisse demeurer ignoré des collectivités, qui ne s'impose pas également à toutes, dont la permanence n'est pas fondamentale et qui se présente en général comme une innovation.

Oeuvre publique, service public, la distinction peut paraître assez subtile. Si rien ne permet d'affirmer qu'elle ait été voulue par la Loi de 1890, elle a du moins été aperçue par ses premiers *commentateurs.*

C'est ainsi que la Circulaire d'application du Ministre Constans, en date du 10 août 1890 (1), précise comme suit l'objet du Syndicat de Communes :

« L'expérience a montré que ces dispositions (celles des arti-
« cles 116, 117, 161, 162, 163 de la Loi du 5 avril 1884) sont in-
« suffisantes lorsqu'il s'agit de services qui nécessitent une en-
« tente suivie et un effort prolongé, tels que la création et l'en-
« tretien d'établissements d'assistance, d'écoles primaires supé-
« rieures, d'enseignement professionnel, industriel ou agricole,
« de musées, de bibliothèques, etc. C'est spécialement pour pour-
« voir à ces besoins que la Loi du 22 mars 1890 a créé les Syndi-

(1) Cf. Annexe III.

« cats de Communes, mais cette énumération est loin d'être « limitative. »

Le mot « service » est bien employé dans ce texte et sans doute fait-il prévoir les extensions ultérieures données à l'objet du Syndicat des Communes, mais les exemples énumérés ne présentent en aucune manière le caractère d'un « service » — ce sont des établissements, des « œuvres » qui sont proposés à l'activité des Syndicats de Communes à former.

2°) il faut en outre que cette œuvre soit « *d'utilité intercommunale* », c'est-à-dire telle qu'elle intéresse également plusieurs communes sans qu'il soit possible ou même utile à chacune de ces communes d'assurer individuellement le fonctionnement d'une œuvre identique.

Dans la rigueur des textes organiques, la formation d'un Syndicat de petites communes rurales pour la création d'un hospice cantonal par exemple, rentre bien dans l'objet reconnu par la Loi ; mais au contraire la formation d'un Syndicat entre communes urbaines dotées chacune d'un hôpital, pour la réunion administrative de ces établissements et leur gestion commune, ne devrait pas être autorisée par l'autorité tutrice.

La Loi Belge du 1er mars 1922 sur les « Associations de Communes » s'est montrée plus libérale, en leur donnant pour objet « toute entreprises d'utilité communale » (1).

On voit que de cette définition ont disparu les termes qui dans l'équivalent français pouvaient contenir l'activité du Syndicat de Communes.

C'est que le législateur belge a pu s'inspirer des extensions qui ont été successivement apportées à l'institution du Syndicat de Communes, par la Loi ou les règlements, par la jurisprudence, et par la doctrine.

(1) Cf. IIIe partie, chap. 4, Droit belge.

1°) *par la Loi.* Les retouches apportées au titre VIII de la Loi municipale par les Lois des 13 novembre 1917, 26 juin 1925, 5 avril 1927, 7 avril 1931, et modifiant la structure interne du Syndicat de Communes, ont laissé intact le parag. I de l'art. 169 concernant son objet. Les attributions nouvelles conférées aux Syndicats de Communes tant en ce qui concerne la nature propre des services dont ils peuvent assurer la gestion, qu'en ce qui concerne l'étendue territoriale de ces services, résultent de textes particuliers créant ou réorganisant des services publics communaux, et qui déclarent leurs dispositions applicables aux Syndicats comme aux Communes.

Aux Lois et Décrets que nous avons énumérés plus haut, en étudiant l'histoire du Syndicat de Communes depuis 1880, il convient d'ajouter notamment :

Le Décret du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales et qui permet aux Syndicats comme aux Communes d'exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce texte important qui sanctionne l'évolution des attributions communales, du Politique vers l'Economique (1).

Le Décret du 12 octobre 1934 modifiant l'art. 28 du Décret du 8 octobre 1917, sur l'exploitation en régie des distributions d'énergie électrique « par les Communes ou les Syndicats de Communes ».

Le Décret-Loi du 30 octobre 1935 (2), autorisant la formation de Syndicats de Communes pour l'administration collective des octrois.

La Loi de 1906 (3) autorisant le Syndicat à concéder un réseau de distribution d'énergie électrique, le Décret-Loi de 1935 lui

(1) Cf. le texte du Décret à l'Appendice. Annexe VII.
(2) Cf. J. O. 31 octobre 1935, p. 11487.
(3) Cf. Ire partie, IIe section, chap. 3, parag. 3.

permettant d'administrer des octrois, ouvrent à son activité la gestion d'entreprises qui ne sont plus des « œuvres » au sens étroit, dont l'utilité n'est plus uniquement intercommunale, mais qui tout au contraire, présentant déjà le caractère de services publics proprement dits, offrent encore celui de services tenant pour une part à la puissance publique.

Concéder un réseau d'énergie, percevoir des taxes d'octroi, c'est en quelque sorte faire usage de droits régaliens qui ne s'admettent que par délégation de souveraineté.

Ainsi, ce transfert de pouvoirs, cette attribution d'une qualité nouvelle, n'ont pas encore été reconnus par les statuts légaux eux-mêmes, mais ont été réalisés par des textes particulirs qui font désormais du Syndicat de Communes sur des points spéciaux, de même que le Département ou la Commune d'une manière générale, un Etre collectif intégré dans le corps de l'Etat.

2°) *par la jurisprudence.* La jurisprudence administrative en la matière, peu abondante aujourd'hui encore, paraît avoir été inaugurée par un Arrêt du Conseil d'Etat du 17 juillet 1896 (1) sur lequel nous aurons l'occasion de revenir (2) déboutant le Département de la Seine d'un pouvoi en annulation, pour défaut d'utilité intercommunale, d'un Décret constituant un Syndicat entre les Communes de Maisons Laffite, Sartrouville et Houilles pour l'exploitation d'un tramway.

La haute Assemblée manifestant ici encore cette qualité prétorienne de large interprétation des textes qui lui est propre en France et qui, vivifiant le Droit Public, rend ses décisions si fécondes, n'a pas hésité à déclarer :

« qu'il appartient au Gouvernement (3), chargé par la Loi du

(1) D. P. 97-3-79.
(2) Cf. chapitre 5.
(3) Aujourd'hui en principe au Préfet.

« 22 mars 1890, d'autoriser la création de Syndicats de Commu-
« nes, d'apprécier le caractère d'utilité intercommunale des
« *œuvres ou des services* en vue desquels les Communes lui font
« connaître leur volonté de s'associer, et *que cette appréciation*
« *n'est pas de nature à être discutée devant le Conseil d'Etat par*
« *la voie contentieuse.* »

La haute juridiction, en accolant dans ce considérant les termes « œuvres » et « services » reconnaissait déjà implicitement l'extension que les lois particulières ont ultérieurement apportée à l'objet du Syndicat de Communes. Mais en outre, elle admettait, par une interprétation lato sensu de l'article 169 parag. I de la Loi municipale, que l'appréciation de l'utilité intercommunale était une question de Gouvernement, donc d'opportunité, qui ne pouvait lui être déférée que par la voie gracieuse du recours pour excès de pouvoir.

Le Conseil d'Etat, comme il est naturel, a distingué tout de suite, le parti qui pourrait être tiré du Syndicat de Communes dans les conditions économiques nouvelles, et son libéralisme n'a pas manqué d'inspirer ls dispositions légales ou réglementaires qui sont intervenues par la suite.

3°) *par la doctrine.* L'institution du Syndicat de Commune, comme bien d'autres aspects du Droit administratif, n'offrant au premier abord qu'un faible intérêt à la spéculation, il ne peut s'agir en la matière de doctrine de chaire, mais bien plutôt des opinions qui se forment dans l'esprit des hauts fonctionnaires, des juges administratifs, des comptables supérieurs au contact des contingeances parmi lesquelles se meut leur action.

Nous nous trouvons ici contraints d'affirmer mais cette affirmation n'est au vrai qu'un témoignage fondé sur une expérience déjà appréciable et répétée aussi bien dans des régions très diverses qu'auprès d'administrateurs différents.

Nous n'avons jamais constaté qu'une difficulté ait été soule-

vée, en fait, ou seulement envisagée à l'égard d'un Syndicat de Communes quant à l'objet auquel il sollicitait de consacrer son activité. Nous avons toujours vu, au contraire, chaque fois qu'il s'agissait de créer des services communaux nouveaux, ou de pallier à des difficultés collectives qui surgissaient pour un groupe de communes, les représentants de l'autorité tutrice rechercher les moyens de faire intervenir la formule syndicale.

Cette tendance absolument générale n'est d'ailleurs pas toujours réfléchie, mais résulte du désir de l'administrateur de satisfaire le plus économiquement possible les besoins publics grâce aux organismes les mieux adaptés aux conditions du moment. C'est pour l'avenir de l'institution du Syndicat de Communes, le plus sûr des gages.

B) CE QUI PEUT FAIRE L'OBJET DU SYNDICAT.

A l'heure actuelle le principe, c'est la *compétence générale du Syndicat*, pour les services du ressort de l'Administration communale ; *les objets interdits à son activité n'ont plus qu'un caractère d'exception.*

Le terme de cette évolution se trouve marqué dans le Décret-Loi du 30 octobre 1935 (1), autorisant les Communes à se constituer en Syndicats pour l'administration de leurs octrois. Ce

(1) *Décret-loi 30 octobre 1935.*

Art. 1. — « Les communes faisant partie d'une même agglomération peuvent se constituer en Syndicat de Communes dans les conditions prévues au titre VIII de la Loi du 5 avril 1884 en vue de réunir leurs territoires en un seul périmètre pour la perception des droits d'octroi. Le Décret constitutif du Syndicat déterminera dans chaque cas, les conditions de fonctionnement des Syndicats, les règles de perception et de surveillance, ainsi que les modalités de la répartition de la recette nette entre les communes syndiquées.

Art. 2. — Pour la création de l'octroi intercommunal, la formation de son tarif et de son règlement, ainsi que pour les modifications à y apporter, le nouvel organisme sera assimilé à une commune. En conséquence les délibérations prises en ces matières par la Commission syn-

texte, en son article 2, sanctionne formellement l'assimilation du Syndicat et de la Commune quant à son fonctionnement interne.

Une énumération des services publics ou des œuvres que peut gérer désormais le Syndicat de Communes, risquerait d'être incomplète ou de négliger tels objets nouveaux qui peuvent se découvrir et auxquels il serait légalement capable d'aspirer.

Nous avons vu au dernier chapitre de la 1re partie de cette étude, quels étaient en fait les buts actuellement poursuivis par les Syndicats; les tableaux récapitulatifs qui y ont été dressés ainsi que le tableau général détaillé que lon trouvera en annexe, pourraient sans doute être utilisés avec profit par ceux qui, voulant fonder un Syndicat de Communes, rechercheront des précédents.

Rentre notamment dans l'objet reconnu au Syndicat, tout ce qui pour les communes adhérentes se rattache :

aux services d'assistance. Loi 1919,

aux services sanitaire. Loi 1905,

aux services de vicinalité,

aux services de défense contre les éléments ou les ennemis des cultures,

aux services économiques
- eau
- gaz
- électricité. Lois 1906-1917, etc
- transports. Lois 1913, etc.

dicale, devront pour être exécutoires être soumises aux mêmes approbations que celles prévues pour les délibérations des Conseils municipaux, par la loi municipale. »

Le dernier alinéa de l'art. I, à supposer que ce texte n'ait pas été trop hâtivement rédigé, contient une exception aux prescriptions de l'art. 169 de la Loi municipale, modifiée 1917, qui transfère du pouvoir central au Préfet le droit d'autoriser la constitution des syndicats de Communes. Sur ce point particulier, voir chapitre suivant.

à la gestion du domaine privé,

à la gestion de legs, établissements, fondations, etc...,

à la défense d'inérêts juridiques ou économiques,

aux octrois. D. L. 30 octobre 1935,

aux pompes funèbres,

aux services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial. Décret 28 décembre 1926.

En outre, rien ne nous paraît s'opposer dans l'état de la législation à ce que des communes se constituent en Syndicat pour l'édification et l'entretien en commun d'un cimetière, d'une maison d'école, d'un hôtel de ville même, uniques chacuns pour l'ensemble des collectivités participantes.

Ou encore qu'un Syndicat puisse se former pour la rémunération à frais communs d'employés capables qui assurent dans chacune des Communes adhérentes une meilleure administration des services publics.

Nous pensons que bien des communes rurales trouveraient un sérieux avantage à se syndiquer pour entretenir un Secrétaire de Mairie compétent, un receveur municipal indépendant du percepteur, une équipe de cantonniers convenablement rétribués sous la direction d'un cantonnier chef, un fontainier spécialisé... etc. (1)

(1) Dans cet ordre d'idée, on peut citer une délibération du bureau du Syndicat de Communes de la vallée de l'Authion (Maine et Loire), dont il a été parlé ci-dessus (1re partie, 2e section, chap. I in fine), décidant le 8 février 1934 la nomination de deux gardes syndicaux pour la surveillance de la chasse et de la pêche sur la rivière l'Authion. Il s'agissait là de la garde d'un droit collectif *privé*, reconnu au Syndicat par tradition et par l'ordonnance d'institution, non sans d'ailleurs de sérieuses résistances opposées par l'Administration des Domaines.

L'Administration tutrice — le Préfet — sur avis conforme du Ministre de l'Intérieur n'a pas contesté la faculté pour un Syndicat de Communes de procéder à cete nomination (solution tacite résultant d'une lettre préfectorale prescrivant la réduction du traitement de l'un des gardes, par ailleurs, cantonnier, en application de la réglementation des cumuls).

Ainsi donc, il est possible de concevoir, et tout à fait réalisable qu'un Syndicat groupant les communes, d'un canton par exemple, pour un objet initialement bien déterminé, fasse une application extensive de l'article 177 de la Loi municipale ([1]), et s'adjoigne successivement ou même en bloc, avec l'assentiment unanime des Conseils municipaux intéressés, la gestion de tous les services que nous venons d'énumérer, ou du moins de ceux d'entre eux existants dans les communes participantes.

Il serait même souhaitable que cette fusion de services, en général aujourd'hui insuffisants lorsqu'ils sont assurés individuellement par des communes rurales, pût s'opérer dans bien des cas.

Dans l'hypothèse d'un syndicat groupant toutes les communes d'un canton, il pourrait sembler au premier abord que cette fusion quasi complète des services communaux, aurait pour conséquence de l'ordre politique, le rétablissement par un biais légal, de l'administration cantonale inscrite dans les constitutions de l'An III et de 1848.

Ce serait une erreur à notre avis, car en l'état actuel de la législation, il manquerait encore au Syndicat cantonal ainsi conçu, toute une catégorie d'attributions, qui demeurent en propre aux communes, et qui avaient été dévolues au canton par ces constitutions, à savoir des attributions dont l'exercice est subordonné à une délégation expresse de la puissance publique.

C) CE QUI NE PEUT PAS FAIRE L'OBJET D'UN SYNDICAT.

Ces objets interdits aux Syndicats de Communes, comme re-

(1) *Art. 177.* — Loi municipale : « Le Syndicat peut organiser des services intercommunaux autres que ceux prévus à la décision d'institution, lorsque les Conseils municipaux des communes associées se sont mis d'accord pour ajouter ces services aux objets de l'association primitive. L'extension des attributions du Syndicat doit être autorisée par décision rendue dans les mêmes formes que la décision d'institution. »

levant d'une pure délégation de puissance publique, se rattachant à trois sortes d'attributions à ce caractère municipal :

les attributions relatives à l'Etat Civil,

les pouvoirs de police,

les pouvoirs de réquisition.

Il est d'ailleurs notable que l'exercice de ces attributions de souveraineté n'appartient pas aux Conseils municipaux, mais aux Maires seuls, en tant que dépositaires d'une fraction de l'autorité.

Selon la Constitution, ce sont uniquement le Président de la République, les Préfets et les Maires qui, pour ce qui concerne l'Exécutif, peuvent ordonner au nom de la puissance publique, et qui confèrent leur légitimité aux activités de la police, leur valeur probatoire aux actes de l'Etat Civil, leur force exécutoire aux actes de réquisition.

C'est pourquoi nous pensons qu'en l'état actuel, un Syndicat de Communes qui prendrait à sa charge un service de cette nature, agirait, non pas illégalement sans doute, puisque aucun texte ne s'y oppose formellement dans la Loi de 1890 et les suivantes, mais bien inconstitutionnellement, et que la décision administrative qui aurait pu autoriser un tel Syndicat serait fatalement vouée à l'annulation contentieuse du Conseil d'Etat.

Par exemple, un Syndicat ne pourrait se former entre plusieurs communes en vue d'assurer la police rurale sur l'ensemble de leurs territoires par la nomination d'un garde-champêtre syndical.

Seul l'arrêté de nomination du Maire peut habiliter le garde-champêtre à accomplir les actes de sa fonction.

L'association pour cet objet de communes rurales de faible importance et de minces ressources serait cependant souhaitable; elle nous paraît réalisable, mais hors du cadre du Syndicat de Communes :

il suffirait qu'à la suite d'une conférence intercommunale tenue avec ou sans les formes de l'article 116 de la Loi du 5 avril 1884, les Conseils municipaux intéressés prissent des délibérations concordantes, t les Maires des arrêtés concordants, en vue de désigner comme garde-champêtre, respectivement sur le territoire de chaque commune, le même agent. La somme des traitements alloués par chaque arrêté, constituerait la rétribution totale qu'il aurait été préalablement décidé d'accorder à ce garde-champêtre, toujours communal en Droit, mais devenu en fait réellement « syndical ».

On voit que le domaine d'activité qui nous paraît pour le moment devoir être refusé en Droit au Syndicat de Communes, est tout à fait limité. (1).

(1) A contrario, la constitution du Syndicat de Communes a été refusée comme ayant un objet illégal :

Pour l'entretien à frais communs d'un médecin dans une région qui en est dépourvue. M. Intérieur, 28 déc. 1899, Rev. Gale, Adm. 1900, t. III, p 80.

Pour l'exploitation d'un tramway (avant la Loi 31 juillet 1913). Décision Intérieur 21 août 1894 - R. G. A. 1895, t. III, p. 204;

Pour la gérance d'un musée cantonal en exécution d'un legs. Décision Intérieur 23 juin 1893 - R. G. A. 1893, t. III, p. 204.

Pour une action commune en justice contre une Compagnie concessionnaire du Service des Eaux (Communes suburbaines de la Seine) - Décision Intérieur 30 avril 1898 - R. G. A. 1898, t. II, p. 430.

Pour la reconstitution du cours normal d'une rivière et paiement de gardes pour constater les contraventions, motif tiré de ce que la police des cours d'eau appartient au Préfet. Décision Intérieur 14 juin 1897 - « Jurisprudence municipale et rurale » 1897, t. II, p. 93.

Mais il s'agit là de solutions déjà anciennes et qui datent d'une époque où la conception du Syndicat de Communes était tout à fait étriquée. Il n'est pas douteux que dans tous les cas relevés ci-dessus une solution inverse serait admise aujourd'hui. Et même en ce qui concerne le dernier exemple qui pourrait paraître le plus douteux, nous savons qu'à l'heure actuelle un important Syndicat de Communes est en voie de constitution qui groupera des communes périodiquement inondées de la vallée du Durgeon (Hte-Saône), en vue de consacrer 6.500.000 frs au détournement et la régularisation de ce cours d'eau.

Il est évident qu'il n'en est pas encore ainsi dans la pratique puisqu'il nous a été possible d'établir une liste relativement brève des objets effectifs des Syndicats de Communes existants actuellement.

Nous ne nous dissimulons pas que cette théorie de l'objet constitue une anticipation, mais elle nous semble strictement fondée sur les textes en vigueur, poussés seulement jusqu'à leurs extrêmes conséquences; elle fait en tout cas apparaître le sens de l'évolution que le Syndicat de Communes est suscepible d'apporter dans la vie publique locale aux cours des prochaines décades.

CHAPITRE II.

FORMATION DE LA PERSONNE MORALE : SYNDICAT DE COMMUNES

L'article 170 de la Loi municipale définit les Syndicats de Communes : « *des établissements publics investis de la personnalité civile.* »

Cette qualité éminente dont les conséquences juridiques sont bien déterminées, et sur lesquelles il n'y a pas lieu de s'étendre ici, ne saurait évidemment s'acquérir sans l'observation préalable de formes légales.

Que les Maires de Communes quelconques se réunissent pour déclarer, même en un acte, que désormais tel service public sera géré en commun, qu'ils exécutent leur projet, il se sera formé sans doute en fait un groupement innomé d'intérêts collectifs, mais non du tout un Syndicat de Communes doué de personnalité civile.

Au contraire les règles qui président à la formation d'un Syndicat de Communes parfait sont précises et font l'objet de l'article 169 actuel de la Loi municipale (Loi du 22 mars 1890, modifiée par les Lois des 13 novembre 1917, 26 juin 1925) (1). Elles sont de deux ordres:

(1) Cf. Annexe V.

1°) les règles relatives à la circulation du Syndicat;
2° les règles relatives à la procédure de constitution.

I. CIRCONSCRIPTION DU SYNDICAT.

A) *initialement.* Selon l'article 169, paragraphe I de la loi municipale, le Syndicat peut englober toutes les communes d'un même Département.

Rien ne nous paraît en outre s'opposer à ce qu'il réunisse dès sa formation des Communes de Départements limitrophes : cette faculté qui se trouvait formellement reconnue dans la rédaction initiale (1) et dans la Circulaire Constans (2), n'a été reprise dans la rédaction de 1917, et 1925, qu'en ce qui concerne l'accession de nouvelles communes à un Syndicat déjà formé.

Il ne peut s'agir que d'une omission, car il serait illogique d'interdire à des communes étrangères à un Département de participer à la constitution d'un Syndicat, alors qu'elles peuvent y être admises ultérieurement suivant les mêmes formalités.

Mais il résulte nettement du dernier paragraphe, confirmant d'ailleurs les rédactions antérieures, que cette faculté d'adhésion est limitée aux Communes des Département *limitrophes de la Commune siège de l'association.*

L'obligation de désigner un siège lors de la constitution, résulte implicitement du dernier paragraphe de l'article 170 (3).

Ainsi donc la circonscription d'un Syndicat de Communes ne peut dépasser l'ensemble des territoires des Communes du Département — siège et des Communes des Départements limitrophes.

(1) Cf. Annexe II.

(2) Cf. Annexe III. Commentaires de l'art. 169.

(3) « Dans le cas où les communes syndiquées font partie de plusieurs départements le Syndicat ressortit à la Préfecture du Département auquel appartient la commune siège de l'Association. »

Une restriction intéressante vient d'être introduite en cette matière par le Décret-Loi du 30 octobre 1935. N° 12 du Ministère de l'Intérieur. J. O. 31 octobre, p. 11.487, autorisant les communes à se grouper en Syndicat pour la perception des droits d'octrois.

Le paragraphe I de l'article I de ce texte est en effet ainsi conçu : « Les communes faisant partie *d'une même agglomé-* « *ration* peuvent se constituer en Syndicat de Communes dans « les conditions prévues par le titre VIII de la Loi du 5 avril « 1884 en vue de réunir leur territoire en un seul périmètre pour « la perception des droits d'octroi. »

Plus libérale sur ce point comme sur l'autres, la Loi Belge du 1er mars 1922 (1) autorise l'association des communes mêmes non limitrophes, même n'appartenant pas à des Provinces limitrophes.

B). *Ultérieurement à la constitution.*

Accroissements. Après qu'est intervenu l'acte constitutif et que le Syndicat de Communes a pris naissance en tant que personne morale, il peut encore s'accroître soit d'autres Communes du Département siège, soit de Communes de Départements limitrophes — en ce qui concerne ces dernières c'est même, nous venons de le voir, le seul cas qui se trouve visé par le parag. 4 de l'art. 169 modifié.

Retranchements. Lorsque le Syndicat de Communes a été constitué, une commune adhérente pourrait-elle, en cours de fonctionement, s'en retirer valablement?

(1) Cf. III° partie, chap. 4. Il semble que le législateur belge, se soit d'une manière générale inspiré des travaux préparatoires à la promulgation de la loi française du 13 novembre 1917, et notamment du rapport Paul Meunier qui tendaient à ce que soit reconnue la personnalité parfaite aux Syndicats de Communes constitués librement sur simple consentement mutuel.

Assurément non; la Loi interdit tacitement ce retrait, puisqu'elle ne prévoit en son article 178 que des procédures de dissolution qui anéantissent la personne Syndicat de Communes elle-même. De plus l'interprétation donnée par la circulaire Constans est formelle : « Ces engagements, une fois pris, ne « pourront être retirés, ni modifiés tant que l'œuvre ne sera pas « terminée. On ne saurait, en effet, sans compromettre l'exis- « tence des établissements créés sur la foi des engagements, per- « mettre à une commune de se retirer de l'association. »

Il semble toutefois que dans des circonstances extraordinaires, et pour résoudre une situation que la loi n'a pas prévue, il soit nécessaire, lorsque du moins l'exigent des motifs d'ordre public, de réaliser par voie d'autorité une opération dont les effets pratiques se comparent à un retrait. La question peut en tout cas se poser. (1).

II. PROCEDURE DE CONSTITUTION.

Sous sa forme actuelle, après les remaniements de 1917 et 1925 (2), l'art. 169 de la Loi Municipale établit une procédure uniforme, sauf sur un point et vraisemblablement par suite d'une inadvertance, tant en ce qui concerne la constitution initiale du Syndicat de Communes qu'en ce qui concerne ses accroissements ultérieurs.

Dans les deux cas, la validité de l'opération est subordonnée au *consentement unanime des Conseils municipaux intéressés, à l'avis du ou des Conseils Généraux à la décision favorable du ou des Préfets.*

Les procédures ne divergent qu'à propos des *voies de recours contre le refus des Conseils Généraux ou des Préfets.*

(1) Cf. présente partie, chap. 5. Dissolution.
(2) Cf. Annexes II, IV et V.

Nous allons suivre désormais, au cours de ces chapitres les diverses phases de la vie du Syndicat de Communes.

Il nous a paru intéressant, d'accompagner les développements théoriques consacrés à chacune de ces phases, d'un exposé pratique des diverses formalités à remplir dans chaque cas. Nous avons choisi comme exemple, le cas le plus fréquent, à savoir le *Syndicat d'électrification*, et pour faciliter le cas échéant les recherches, nous avons disjoint des études théoriques correspondantes, ces énumérations d'actes administratifs ou ces recueils de formulaires, afin de les grouper en une seule annexe que l'on trouvera à l'appendice, sous le numéro VIII.

Consentement unanime des Conseils Municipaux. ··

C'est le point de départ, la condition première de validité pour l'acte créateur du Syndicat de Communes.

Cet accord de volontés doit s'exprimer, selon l'article 169 par des *délibérations concordantes de tous les Conseil Municipaux intéressés.*

Et l'état actuel de l'institution, en France, cette nécessité se comprend tout à fait, en ce qui concerne tout au moins la *création* du Syndicat de Communes.

Les communes possédant une indépendance relative, ou mieux conservant dans une certaine mesure une faculté de choix des voies légales d'exécution de leurs services publics, il est logique que leur adhésion au Syndicat, tant pour le principe que pour les modalités particulières, soit subordonnée à l'aveu de l'organisme compétent pour les engager c'est-à-dire le Conseil Municipal, régulièrement exprimé sous forme de délibération.

Notons toutefois que d'autres conceptions peuvent prévaloir, en fonction d'une organisation centralisée de l'Etat (1), et que

(1) C'est ainsi qu'en ce qui concerne, non plus les collectivités, mais les individus, les lois du 14 Floréal An XI (modifiée par les arti-

l'affiliation des collectivités était ou est obligatoire dans les vigueries provençales de l'Ancien Droit, ou dans les zweckerbânde du Droit Allemand contemporain.

S'il n'en est pas ainsi pour le moment en France, c'est que justement le Syndicat de Communes est un produit des doctrines favorables à la décentralisation administrative qui se sont développées dans la seconde moitié du 19e siècle, et qui font long feu à l'heure actuelle encore.

L'adhésion selon les mêmes formes de communes désireuses d'accéder à un Syndicat déjà constitué, prévue par les paragraphes 3 et 4 de l'article 169, se justifie par les mêmes motifs.

Mais dans le cas d'accroissement ultérieur du Syndicat, les mêmes paragraphes de l'article 169, imposent une formalité supplémentaire : il faut que *toutes* les communes syndiquées consentent à l'admission d'une ou plusieurs communes nouvelles.

Cette exigence de la Loi, reprise dans la nouvelle rédaction de 1925, est fort gênante, et pour deux raisons :

D'abord le texte étant muet sur la forme à donner à ce consentement, il apparaît que *toutes* les communes adhérentes ne peuvent l'exprmier valablement que par délibérations de leurs conseils municipaux, et c'est ainsi d'ailleurs qu'on procède.

Il faut donc faire prendre des délibérations concordantes aux Conseils municipaux de toutes les communes, et la pratique administrative permet d'apprécier les difficultés et les longueurs d'une opération de cette nature, chaque fois qu'il s'agit d'un Syndicat groupant un nombre un peu important de Communes, et surtout s'il s'agit de communes rurales.

Nous ne saurions trop conseiller à une commune désireuse d'adhérer à un Syndicat d'électrification rurale, d'éviter de for-

cles 18 à 28 de la loi du 8 avril 1898) pour le curage des cours d'eau, et du 16 septembre 1807 pour la défense contre les eaux, ont autorisé l'Administration à constituer, par décret en Conseil d'Etat, des Syndicats *obligatoires* des propriétaires intéressés.

muler sa demande au moment des semailles, des moissons ou des vendanges.

Mais surtout, le grand inconvénient de cette règle, est d'exiger l'accord unanime des communes adhérentes.

Un Syndicat groupe 300 communes par exemple ; une 301e commune, du Département siège, ou d'un Département limitrophe comme il se produit souvent en matière d'électrification, demande à y participer ; il suffira qu'une seule des 300 communes s'y refuse — et l'on devine combien fréquemment dans les campagnes, des considérations toutes locales pénétreront ce refus — pour qu'il soit rigoureusement impossible à la 301e commune d'adhérer au Syndicat.

Aucune espèce de recours n'est ouvert. Les pouvoirs publics, l'intérêt général doivent s'incliner devant la mauvaise foi d'un Conseil Municipal.

Il y a là une lacune véritable de la Loi, qu'il importerait de combler :

Deux procédés le permettraient :

1°) La Loi pourrait prescrire que la demande d'adhésion d'une commune nouvelle, soit notifiée à toutes les communes adhérentes ; ces communes seraient réputées acceptantes si dans un délai d'un mois par exemple, elles n'avaient pas fait parvenir de délibérations de leurs Conseils municipaux au Président du Comité du Syndicat (1).

(1) Une amélioration comparable a été apportée par le Décret-Loi du 21 décembre 1926 à la loi du 21 juin 1865 organique des associations syndicales de propriétaires. Ce texte décidait, qu'en ce qui concerne les associations autorisées, tous les propriétaires intéressés devaient formuler leur acceptation pour être incorporés dans l'association. Le décret-loi du 21 décembre 1926 a prescrit que seraient désormais déclarés adhérents à la constitution de l'association syndicale autorisée, tous les propriétaires qui, avertis et convoqués par l'arrêté préfectoral, n'auraient pas, avant la réunion de l'assemblée ou au cours de cette réunion, formulé leur opposition par écrit.

2°) Mieux encore, il pourrait être décidé que les demandes en adhésion seraient soumises au Comité du Syndicat réuni en session ordinaire ou extraordinaire, et que l'acceptation de ces demandes ne serait plus subordonnée, en ce qui concerne cette phase initiale de la procédure, qu'à l'avis favorable de la majorité des communes participantes, les communes non représentées à l'assemblée étant réputées acceptantes.

Quelles énonciations doivent contenir ces délibérations concordantes ?

Il semble, qu'en l'état actuel de la législation il soit d'abord nécessaire d'énumérer la *liste des communes participantes* — puisque *toutes* les communes doivent agréer les demandes ultérieures d'adhésion; il est logique de leur imposer un accord sur les participations immédiates.

Cette énonciation est d'autant plus facile que des conversations, des correspondances, des réunions précèdent toujours la constitution de Syndicat de Communes et que ceux qui ont pris l'initiative de sa formation prennent soin en général d'adresser le moment venu, à chacune des communes désireuses d'y participer, des exemplaires identiques d'un projet de délibération, que les Conseillers municipaux n'ont plus qu'à signer pour les parfaire.

Les délibération doivent ensuite indiquer la *commune-siège* du Syndicat ([1]) c'est-à-dire celle où fonctionneront ses organes consultatifs ou administratifs, et de façon précise son *objet* ainsi que les *modalités particulières* selon lesquelles devront être assurés le ou les services publics qui lui sont confiés. C'est ainsi qu'une délibération autorisant une commune à adhérer à un Syndicat constitué en vue d'une création d'un réseau de transports secondaires, devra préciser si ces transports seront réalisés en régie, ou par voie de concession à des entreprises privées.

(1) Cf. Loi municipale, art. 172, parag. 1.

Il est enfin indispensable que les délibérations comportent une acceptation d'un mode de répartition entre les communes adhérentes des *charges financières* ou éventuellement des bénéfices du Syndicat, en même temps qu'un engagment formel d'ouvrir annuellement au budget communal les *crédits nécessaires* au versement à la caisse du Syndicat de leur quote-part dans les dites charges.

Si le Syndicat se trouve dans l'obligation, dès sa constitution d'émettre un emprunt, comme le droit lui en est à présent reconnu (1), les délibérations des Conseils Municipaux devront en outre porter affectation d'un nombre déterminé de *centimes spéciaux* (2) jusqu'à concurrence de la participation réclamée à chaque commune sur l'annuité de l'emprunt.

Ces délibérations concordantes, et pratiquement identiques si le Syndicat est bien conçu, sont adressées au Préfet qui les approuve dans la forme ordinaire.

Elles sont sujettes à approbation parce qu'elles portent ouvertures de crédits ou tout au moins engagements financiers ; elles doivent être approuvées par le Préfet individuellement, et indépendamment de la décision générale qu'il prendra ultérieurement sur l'avis du Conseil Général.

L'observation stricte de cette formalité d'approbation individuelle des délibérations doit être exigée, parce qu'elle permet au Préfet d'exercer efficacement sa tutelle sur chaque commune. Des raisons particulières peuvent s'opposer à ce qu'une commune adhère à un Syndicat : par exemple, si une commune possédant en propre un vaste établissement hospitalier, demandait à faire

(1) Cf. chap. suivant: Capacité.

(2) A inscrire aux dépenses ordinaires depuis le Décret du 16 janvier 1936 sur la comptabilité communale.

partie d'un Syndicat destiné à l'édification et à l'entretien d'un hôpital cantonal, le Préfet dès réception de la délibération du Conseil municipal, adresserait toutes observations utiles, se renseignerait et, s'il y a lieu, refuserait l'approbation. ([1]).

Dans le cas où par suite d'une omission le Préfet n'aurait pas refusé formellement l'approbation, et où conformément aux parag. 4 et 6 combinés de l'article 169 de la Loi municipale, après un silence de 40 jours ou de trois mois selon qu'il s'agit d'un objet quelconque ou d'une concession à titre exclusif d'un grand service municipal, la délibération serait tenue pour tacitement approuvée, il semble que le Préfet pourrait encore faire adopter par le Conseil Général ses motifs d'exclusion de la commune intéressée, et l'éliminer de son arrêté constitutif du Syndicat, sauf par interprétation du paragraphe 2 de l'article 169 recours de cette commune au Conseil d'Etat contre la décision préfectorale, ou par interprétation du dernier paragraphe du même texte, intervention en sens contraire d'un Décret rendu en Conseil d'Etat.

Avis du ou des Conseils Généraux.

Qu'il s'agisse d'une création de Syndicat ou de l'association de communes nouvelles à un Syndicat déjà constitué, le Préfet du Département de la commune-siège, instruit l'affaire, la met en état d'être présentée au Conseil Général, et le cas échéant, pour ce qui les concerne, aux Consels Généraux et aux Préfets des Départements limitrophes.

Le Conseil Général à sa première session ordinaire évoque la question, délibère sur le rapport présenté par le Préfet, et prend sa décision.

(1) En vertu des dispositions du parag. 2 de l'art. 69 de la loi du 5 avril 1884 modifié par le décret-loi du 5 novembre 1926, cette approbation n'appartient pas au sous-préfet pour son arrondissement, mais au Préfet seul.

Rien ne s'opposerait s'il y avait urgence et pour un cas d'importance à ce que la création d'un Syndicat de Communes fasse l'objet d'une session extraordinaire du Conseil Général.

Mais dans l'intervalle de deux sessions, il se présente souvent des demandes tendant à la constitution de Syndicats de minime importance ou à l'adhésion de communes nouvelles. Aussi certains Conseils Généraux ([1]) ont-ils délégué leurs attributions en cette matière à la Commission départementale dans les conditions générales prévues par la Loi du 10 août 1871.

Pour aussi utile qu'elle soit, cette délégation est-elle régulière, en l'état de la législation ? Nous ne le pensons pas, argument tiré de la comparaison des articles 169 et 178 de la Loi municipale: le premier relatif à la Constitution du Syndicat de Communes ne prévoyant que l'avis du Conseil Général, le second relatif à sa dissolution prévoyant une procédure de dissolution sur avis conforme de la Commission Départementale ([2]).

Il serait néanmoins souhaitable qu'un texte intervint pour donner la faculté aux Conseils Généraux de déléguer sur ce point et dans l'intervalle des sessions leurs attributions à leur Commission Départementale.

La création ou l'extension du Syndicat de Communes sont-elles subordonnées à l'avis *favorable* du Conseil Général, ou au contraire le Préfet, tenu de consulter préalablement l'assemblée départementale, peut-il passer outre à son avis?

Si l'on s'en tient strictement à la lettre de l'article 169 il semble nécessaire d'établir une distinction, selon qu'il s'agit de création du Syndicat ou d'accroissement du Syndicat dans le cadre du

(1) Celui de la Haute-Saône notamment.
(2) Cf. chapitre 5.

Département, et selon qu'il s'agit d'acrroissement ultérieur par accession de communes étrangères au Département-siège.

Dans le premier cas, prévu par les paragraphes 1 et 3 dudit article, il n'est exigé que « l'avis du Conseil Général ». Or l'article 178 relatif à la dissolution prévoit deux procédures, l'une sur « l'avis » de la Commission départementale, l'autre sur « l'avis conforme » du Conseil Général.

Par analogie, et si l'on admet que lors des remaniements successifs et partiels du titre VIII de la Loi municipale, toutes les incidences des rédactions nouvelles, ont bien été mesurées, il semble qu'en ce qui concerne les procédures des paragraphes 1 et 3 de l'article 169, le Préfet ne soit tenu pour constituer valablement le Syndicat que d'appeler le Conseil Général à en délibérer sans être contraint d'obtenir son assentiment.

Au contraire, dans le second cas, — Accession de communes appartenant à des Départements limitrophes — il résulte nettement a contrario du dernier paragraphe de l'article 169 que le Préfet ne peut autoriser l'accession que sur *avis favorable* des Conseils Généraux intéressés (1).

Le dernier paragraphe de l'article 169 a été ajouté par la Loi du 26 juin 1925 — il représente l'état actuel des conceptions en la matière. — Aussi apparaît-il qu'une solution analogue doit prévaloir pour l'ensemble des cas, et que *d'une manière générale* la décision préfectorale doit être subordonnée à l'assentiment *préalable* du ou des Conseils Généraux intéressés.

Il serait d'ailleurs, en fait, très improbable, qu'un Préfet acceptât délibérément de prendre, sur une question essentiellement

(1) Ce dernier parag. est en effet ainsi conçu: « Toutefois, en cas *d'avis défavorable* d'un des Conseils Généraux ou d'un des Préfets des Départements, l'accession des nouvelles communes doit être autorisée par un Décret rendu au Conseil d'Etat. »

locale, une décision contraire au vœu de son assemblée départementale.

Décision du Préfet.

C'est toujours le Préfet du Département de la commune-siège, qui par un *arrêté,* autorise la constitution du Syndicat, ou l'accession de communes nouvelles.

Nous avons dit qu'il paraissait logique de reconnaître la possibilité pour des communes de Départements limitrophes d'adhérer au Syndicat, dès sa constitution.

Ainsi dans tous les cas, chaque fois que des communes des Départements limitrophes voudront adhérer ou accéder à un Syndicat, le Préfet du Département de la Commune-siège, sera tenu, par application du dernier paragraphe de l'article 169 ci-dessus cité en note, de consulter les Conseils Généraux et les Préfets intéressés, et de subordonner sa décision à leurs avis.

Mais il est évident que ces avis ne seront donnés par chaque Conseil Général et par chaque Préfet qu'en ce qui concerne l'adhésion ou l'assession des communes situées dans leurs Départements respectifs, et ne limiteront que pour autant la décision du Préfet du Département de la commune-siège.

Soit par exemple diverses communes d'un Département A qui désirent se syndiquer, des communes d'un Département limitrophe B et des communes d'un Département limitrophe C qui désirent adhérer à ce Syndicat dès sa constitution. La commune siège étant fixée en A, le Préfet de ce Département, soumet la question à son Conseil Général, à ses collègues B, C, et par leur intermédiaire aux Conseils Généraux B, C.

Par hypothèse, les Conseils Généraux A et B, ainsi que le Préfet B émettent un avis favorable à la constitution du Syndicat, tandis que le Conseil Général et le Préfet C s'y opposent.

Le Préfet du Département A, pourra prendre alors un arrêté constituant Syndicat entre les communes intéressées des Départements A et B seulement.

Mais des raisons particulières peuvent faire dépendre la constitution du Syndicat de l'adhésion des Communes du Département C. Suivant l'hypothèse précédente, le Préfet du Département A devra dans ce cas saisir de la question le Ministre de l'Intérieur, et la constitution du Syndicat des communes A, B, C ne pourra plus être réalisée que par un Décret rendu au Conseil d'Etat (art. 169, dernier paragr.).

Voies de recours contre les avis des Conseils Généraux et les décisions des Préfets.

Selon qu'il s'agit de constitution ou d'accroissement, la lettre de l'article 169 ouvre aux organisateurs du Syndicat de Communes deux voies de recours différentes contre le refus du Conseil Général ou du Préfet.

Dans le premier cas, le paragraphe 2 prévoit un recours contentieux : pourvoi devant le Conseil d'Etat.

Dans le deuxième cas, le dernier paragraphe (Loi de 1925) prévoit un recours hiérarchique, gracieux par nature. Déféré au Ministre de l'Intérieur pour intervention le cas échéant d'un *Décret d'autorisation rendu en Conseil d'Etat.*

Il semble que cette seconde procédure puisse être d'abord suivie dans tous les cas. Si le Conseil d'Etat admet de plus en plus aujourd'hui que les décisions de l'Administration soient immédiatement évoquées devant Lui, sans nécessité d'un recours hiérarchique préalable, cet appel gracieux demeure pourtant la règle qu'il convient de recommander, pour éviter que le Haut Tribunal ne se trouve encombré d'affaires qui peuvent être réglées administrativement, sur le seul plan de l'opportunité.

L'effort de décentralisation qui marque l'institution du Syndicat de Communes et la tendance à une « selbstverwaltung » qu'elle dénote, ne peut d'autre part faire échec au principe actuel du Droit administratif selon lequel le Préfet agit en tant que représentant du pouvoir central, et singulièrement dans ses décisions qui touchent à l'ordre public.

Le refus de création ou d'accroissement d'un Syndicat de Communes nous paraît constituer nettement une décision relative à l'ordre public, et comme telle, dans ces conditions, susceptible du recours devant le Ministre.

Mais d'autre part, la possibilité du recours contentieux devant le Conseil d'Etat, ne fait pas de doute dans les deux hypothèses.

Qu'il y ait refus du Préfet de constituer le Syndicat ; qu'il y ait refus du Conseil Général ou d'un Préfet d'autoriser l'accroissement d'un Syndicat ; que soit même intervenu un Décret rendu en Conseil d'Etat pour confirmer les précédents refus, le recours au contentieux sera toujours possible, tout au moins sous la forme générale du recours pour excès de pouvoir. Néanmoins, dans le cas de refus du Préfet à la constitution du Syndicat, le recours contentieux, en vertu du parrag. 2 de l'art. 169 et de la jurisprudence du Conseil d'Etat, pourra être immédiatement introduit devant la Haute-Assemblée, tandis que dans le second cas, les dispositions formelles du dernier paragraphe du même article imposeront aux promoteurs du Syndicat la nécessité d'un recours hiérarchique préalable.

Lorsqu'est intervenue la décision constitutive, *la personne morale Syndicat de Communes est formée.*

Notons tout de suite (1) que cette procédure est indispensable

(1) Cf. chapitre suivant.

à la création de *toute espèce* de Syndicats de Communes, et aussi bien à la création de ceux qui n'ont pour objet que l'examen approfondi des conditions pratiques dans lesquelles pourrait être ultérieurement géré en commun tel ou tel service public, et que l'on appelle « Syndicats d'études « ou « Syndicats provisoires ».

Ces syndicats ne diffèrent des autres en rien par leur nature; leur objet seul est particulier, et leur dissolution est soumise aux règles générales de l'article 178.

Ces Syndicats d'études, reçoivent d'ailleurs fréquemment des subventions, engagent des dépenses — forages de puits pour recherches d'eau par exemple —; ils doivent en conséquence être pourvus de la capacité juridique attachée à la personnalité, et qui ne peut s'obtenir que par l'observation des formes légales.

Cette observation ne nous a pas paru absolument superflue, parce que la pratique administrative a quelquefois tendance à considérer ce Syndicat d'études comme un groupement de fait, pour la constitution duquel aucune procédure particulière n'est à suivre.

Une fois constituée, la personne Syndicat de Communes peut essaimer d'autres personnes morales, sous forme d'établissements publics.

L'article 175 (1) le reconnaît implicitement en assimilant ces établissements syndicaux, pour leurs statuts et leur capacité, aux établissements communaux correspondants.

La circulaire du Ministre Constans dans ses commentaires de l'article 176 ancien (art. 175 nouveau), avait paru reconnaître, tout au moins pour les services d'assistance dont elle faisait l'objet naturel et principal des Syndicats de Com-

(1) Cf. annexe V.

munes, une nature particulière aux Etablissements syndicaux: d'après ce texte les établissements d'assistance syndicaux, ne devaient pas avoir de personnalité distincte de celle du syndicat lui-même, et comme tels ils devaient être directement administrés par le Comité du Syndicat.

Mais le Conseil d'Etat a formellement reconnu par un Avis du 3 mars 1892 (1) qu'un hospice fondé par un Syndicat de Communes possédait une personnalité indépendante de celle du Syndicat lui-même.

Si la décision constitutive confère seule au Syndicat sa personnalité, cette personnalité n'est encore que virtuelle.

C'est l'assemblée générale des représentants qualifiés des membres de cette « sociétas civitatum », c'est-à-dire la réunion inaugurale du « Comité », et la désignation du « Bureau » (2), qui rendront cette personnalité parfaite, active et passive en même temps, par l'attribution au Syndicat de ses organes d'exécution.

Ce principe, qui ne se trouve formulé dans aucun texte, nous paraît cependant devoir être admis par analogies avec les règles du Droit Civil, relatives à l'assemblée constitutive et à l'élection du Conseil d'Administration des Sociétés commerciales, analogies qui n'ont d'ailleurs pas échappé aux auteurs de la loi belge du 1er mars 1922 sur les Associations de Communes. Ce texte prévoit en effet que les Associations de Communes « auront la forme des Sociétés de commerce; pour autant qu'il ne soit pas nécessaire d'y déroger en raison de la nature spéciale des Associations » (1).

Une première conséquence pratique de ce principe, c'est qu'un entrepreneur désireux d'effectuer des travaux nécessités par l'ob-

(1) D. P. 93. T. I, p. 156.
(2) Cf. chapitre suivant. Fonctionnement A Interne.
(1) Cf. IIIe partie, chap. 4, Droit Belge.

jet même du Syndicat, ne pourra valablement traiter tant que la désignation du bureau ne sera pas intervenue selon la procédure légale ; ou encore qu'un prêt ne pourra être consenti, une subvention effectivement versée, avant l'accomplissement de cette formalité substantielle.

Ces considérations conduisent à rechercher les conditions du fonctionnement interne du Syndicat de Communes : elles font l'objet d'une section d'un chapitre suivant.

CHAPITRE III.

CAPACITE DU SYNDICAT DE COMMUNES

L'étendue de la capacité des Syndicats de Communes est délimitée par l'article 170 paragraphe 2 de la loi municipale : « *Les Lois et règlements concernant la tutelle des communes leur sont applicables.* »

Cette affirmation de principe précisée par la circulaire Constans, dans ses commentaires de l'article 170 (1), a été reprise tout récemment dans une réponse écrite du Ministre de l'Intérieur, publiée au Journal Officiel du 18 août 1934 (2).

(1) « Une fois autorisée, l'Association est *assimilée à un groupe communal*; les lois et règlements concernant la tutelle et la comptabilité des communes lui sont applicables. »

(2) J. O. 18 août 1934 - Débats parlementaires - Chambre des Députés, p. 2161. « Aux termes de l'art. 170, parag. 2 de la loi du 5 avril 1884, modifiée par les lois des 22 mars 1890 et 13 novembre 1917, les lois et règlements concernant la tutelle des communes sont applicables aux Syndicats de Communes. Il résulte de cette règle que les dispositions du Décret du 5 novembre 1926, en tant qu'elles ont modifié la législation antérieure en ce qui concerne la tutelle des communes doivent être étendues aux Syndicats. Dès lors, à moins de dispositions contraires, insérées dans la décision d'institution, c'est, en principe, au Sous-Préfet de l'Arrondissement où se trouve le siège du Syndicat ou au Préfet si le siège est situé dans l'arrondissement chef-lieu, qu'il appartient de régler le budget du Syndicat. »

Les dispositions du décret-loi du 5 novembre 1926 ont été modifiées

Enfin, plus récemment et plus nettement encore, le Décret-Loi du 30 octobre 1935, autorisant la création de Syndicats de Communes ayant pour objet l'administration des octrois, et dont nous avons reproduit ci-dessus le texte en note (présente partie, chap. I), prescrit en son article 2, que « pour la création de l'oc-« troi intercommunal, la formation de son tarif et de son règle-« ment, ainsi que pour les modifications à apporter, *le nouvel « organisme sera assimilé à une commune...* ».

Ainsi dans le principe, et pour autant que n'y dérogent pas des règlements particuliers ou des dispositions spéciales incluses dans les décisions d'institution, la *capacité* des Syndicats de Communes *est régie par le corps des textes légaux ou réglementaires s'appliquant à l'administration de la commune, et parmi ces textes tout d'abord à l'ensemble de la Loi municipale.*

Trois plans d'activité s'ouvrent au Syndicat de Communes comme à tout organisme public doué de personnalité: les plans *juriridique, économiques* et *politique.*

Sur les deux premiers, la capacité du Syndicat, est selon la Loi généralement identique à celle des communes. Il paraît donc intéressant de les examiner surtout au point de vue des exceptions à cette règle, c'est-à-dire des cas où la capacité juridique ou économique du Syndicat diffère de celle des communes.

Par contre sur le plan *politique,* la capacité du Syndicat n'est nullement prévue par les textes — en cette matière, plutôt que de « capacité » proprement dite, c'est d'influence de fait qu'il convient de parler.

Pour n'être pas sanctionnée par la Loi, cette influence de l'or-

par le décret-loi du 23 octobre 1935 et la loi du 16 janvier 1936, qui à partir de 1937 enlèvent au Sous-Préfet les règlements des budgets des communes de son arrondissement et par conséquent des Syndicats de Communes. L'intérêt de cette réponse réside dans le fait qu'elle reconnait formellement l'assimilation des Syndicats de Communes et des communes.

dre politique n'en est pas moins certaine à l'heure actuelle, et paraît appelée à s'étendre dans un proche avenir, parallèlement à l'évolution de l'institution des Syndicats de Communes. Il sera opportun de lui consacrer un bref exposé.

A. *Capacité juridique.*

1°) *Du Syndicat lui-même.* a) *en Droit privé.* L'assimilation avec la capacité juridique des communes est ici à peu près complète, quant à l'étendue de cette capacité et quant à ses limites (1). Mêmes possibilités d'acquérir, d'aliéner, de disposer, de plaider; même obligaion au visa ou à l'approbation préalable de l'autorité tutrice, c'est-à-dire selon le cas, du Préfet ou du Sous-Préfet, dans les conditions prévues par l'article 69 de la Loi municipale.

L'aptitude à plaider du Syndicat de Communes déjà reconnue par la circulaire Constans s'est trouvée consacrée par deux arrêts du Conseil d'Etat, l'un du 16 janvier 1897 (2), l'autre du 22 juin 1906 (3).

Les attributions dévolues en ces matières par la Loi aux Conseils municipaux et aux Maires, appartiennent en ce qui concerne le Syndicat de Communes et par transposition, respectivement au *Comité du Syndicat,* ou au *bureau du Comité* pour les affaires qui lui sont déléguées (voir infra.) et au *Président du Comité* (4).

C'est ainsi que l'aliénation d'un bien syndical sera soumise, par analogie notamment avec les dispositions de l'art. 69 de la loi municipale relative à la vente des biens communaux, aux conditions suivantes : délibération favorable du Comité, appro-

(1) Cf. Annexe III. Circulaire Constans. Commentaires des art. 170 et suivants.

(2) D. P. 1899, 5, 140.

(3) D. P. 1957, 3, 125.

(4) Cf. Morgan, 10e ed., t. II, N° 2266, p. 782, et Annexe V art. 173 parag. 5.

bation par le Préfet dans tous les cas, passation de l'acte de vente par le Président du Comité.

En bref on ne voit guère d'actes du Droit privé qui, permis à la commune, puissent être interdits au Syndicat de Communes.

b) *en Droit public.* Sur la faculté d'emprunter qui tient au Droit privé par sa nature et au Droit public par ses modes de réalisation lorsqu'il s'agit d'une personne morale publique, l'interprétation officielle de la Loi du 22 mars 1890 marque un flottement :

Dans ses commentaires de l'article 177 (art. 176 nouveau), la Circulaire Constans s'exprime ainsi : « Parmi les recettes du « budget la loi ne fait pas figurer le produit des emprunts. En « principe cependant rien ne s'opposerait à ce qu'un Syndicat fût « autorisé à contracter un emprunt ; mais dans la pratique, si le « fait se présente, il sera vraisemblablement assez rare, car les « Syndicats n'ayant pas la faculté d'établir des impôts à leur pro- « fit, ne trouveront guère dans leurs budgets que les ressources « nécessaires à l'entretien des œuvres qu'ils auront créées.

« Quant aux frais de premier établissement de ces œuvres, ils « seront prévus dans la constitution du Syndicat, et si des em- « prunts sont nécessaires pour y faire face, ils seront plus faci- « lement contractés par les communes, chacune pour le montant « du contingent qu'elle se sera obligée à fournir. Quoi qu'il en « soit, si, dans certaines circonstances, un Syndicat se trouvait « amené à recourir à l'emprunt, l'opération devrait être votée « et autorisée dans les mêmes conditions que les emprunts « communaux »;

Ces prévisions que n'a d'ailleurs infirmées aucun texte nouveau, ont été entièrement démenties par les événements. De nombreux emprunts syndicaux ont été émis, notamment en matière d'électrification où les frais de premier établissement sont considérables

Cette concentration d'emprunts communaux en un emprunt syndical unique, paraît avoir été encouragée par deux groupes de motifs :

D'abord la multiplication et l'extension des Syndicats de Communes, les ont rendus familiers aux établissements bancaires qui ont préféré, les garanties étant égales grâce à l'inscription de centimes spéciaux d'amortissement dans les budgets des communes adhérentes, réaliser l'opération de prêts, en bloc et par traité unique au nom du Syndicat, plutôt que de s'engager dans une multitude de contrats avec les communes pour leurs contingents respectifs.

Mais surtout les méthodes contemporaines de financement des travaux publics, et les modalités nouvelles des subventions d'Etat ([1]), exigent l'échelonnement des paiements sur plusieurs tranches annuelles, et celà pour permettre la mise en train d'une masse plus imporante de travaux. Pour la fixation de la quotité subventionnée, il importe que le montant global des travaux soit exactement chiffré ; pour l'octroi d'une bonification d'intérêts, il est nécessaire que le projet d'emprunt soit préalablement arrêté quant à son montant et à son taux d'intérêt. Il est clair que ces opérations se trouvent grandement facilitées, si le Syndicat prend en mains la détermination de la dépense totale et comme corollaire la réalisation de l'emprunt correspondant.

Le temps n'est plus où les communes, comme les particuliers, trouvaient dans leurs ressources disponibles les sommes nécessaires à l'exécution de travaux publics de quelque importance. Le système fiduciaire a gagné l'ensemble des organismes publics. Pour réaliser, une commune doit emprunter; de même le Syndicat de Communes, dont la force économique est le plus souvent suffisante pour obtenir les conditions les moins onéreuses.

(1) Cf. décret-loi 30 octobre 1935 sur le statut de la Caisse de Crédit aux départements et aux communes.

C'est donc sous la pression des faits que les Syndicats de Communes ont acquis aujourd'hui la faculté d'emprunter qui leur est reconnue par la doctrine officielle même.

C'est ainsi que le Ministre de l'Agriculture, dans un document de vulgarisation, (1) déclare: « Les emprunts qui seront néces-
« saires pourront être contractés par les diverses Communes
« constituant le Syndicat, chacune pour la part qui lui est échue.
« *Mais il est préférable que ce soit le Syndicat chargé de l'œu-*
« *vre collective qui émette l'emprunt indispensable à sa réalisa-*
« *tion*... il sera gagé sur les recettes du réseau revenant au Syn-
« dicat, et sur des centimes communaux seulement en cas d'in-
« sufficance desdites recettes. »

On trouvera à l'annexe X les formules des délibérations et des arrêtés qui devront intervenir à cet effet.

Dans le texte de la circulaire Constans, il y a encore lieu de relever une mention fort importante ; il y est dit : « ..les Syn
« dicats n'ayant pas la factulté d'établir des impôts à leur pro-
« fit... »

Celà nous conduit à rechercher les actes de Droit public qui sont interdits aux Syndicats par différence avec les communes.

D'abord il est évident que tous les actes ressortissant à des objets qui lui sont interdits (2) ne peuvent être accomplis par le Syndicat de Communes — ce sont des actes qui tiennent à une délégation de la Puissance publique, police, réquisitions, état civil, etc...

Mais en outre, l'article 176 de la Loi municipale (3) *dénie* tacitement au Syndicat de Communes *le droit de lever l'impôt.*

(1) Cf. Ministère agriculture. « Notice destinée à faciliter la création des réseaux ruraux de D. E. E. », p. 20. Imprimerie Nationale, 1924.

(2) Cf. présente partie, chap. I.

(3) Cf. Annexe V.

Ce texte ne comprend en effet, dans les recettes du budget syndical que :

1°) la contribution des communes associées: ressources disponibles + 5 centimes spéciaux facultatifs;

2°) les revenus des biens de l'association;

3°) les sommes que reçoit le Syndicat des collectivités ou *des particuliers* en échange d'un service rendu.

4°) les subventions;

5°) les produits des dons et legs.

Cette disposition est d'ailleurs tout à fait harmonique de la conception qui a présidé à la constitution des Syndicas de Communes sous leur forme actuelle. Le Droit à l'Impôt est régalien par essence, il est au premier chef un attribut de la souveraineté, et suppose en prince pour les personnes qubliques qui le détiennent, une incorporation dans le cadre hiérarchisé de l'Etat.

Il serait toutefois souhaitable que ce principe cédât pour les Syndicats de Communes comme il a cédé pour les Chambres de Commerce, d'Agriculture ou de Métiers, et que par analogie avec le système financier qui régit ces Compagnies, le Syndicat de Communes fût habilité à recevoir un tantième variable suivant les cas du tout ou partie des impôts directs perçus dans les communes adhérentes.

Notons pourtant que le 3° ordre de ressources autorisé par l'article 176, à savoir « les sommes que reçoit le Syndicat des administrations publiques, des associations *des particuliers,* en échange d'un service rendu » donne indirectement au Syndicat de Commune la faculté d'effectuer certains recouvrements à forme de taxes compensatrices : il serait ainsi loisible à un Syndicat de Communes ayant pour objet la construction d'un pont d'instituer à son profit un péage à percevoir sur les usagers du pont.

En ce qui concerne le droit d'expropriation, le Syndicat a comme la Commune une capacité subordonné à la déclaration d'uti-

lité publique, et à l'observation des procédures spéciales instituées par la loi de 1841 et remaniées par les Décrets Lois des 8 août et 30 octobre 1935.

Enfin, pour ce qui concerne les règles relatives au budget, à la comptabilité, et au contrôle financier, l'assimilation entre Communes et Syndicats de Communes est consacrée par l'article 172 paragraphe 2 de la Loi municipale.

Il nous paraît inutile d'en entreprendre ici un exposé qui ne pourrait que démarquer les commentaires tout à fait clairs qui ont été consacrés sur ce sujet dans la circulaire Constans (art. 172 et 177), et dans la « Loi municipale » de Morgan (10 ed. T. II, Nos 2267 à 2276, p. 783 à 788), commentaires que l'on trouvera respectivement aux annexes III et VIII, et qui peuvent être suivies aujourd'hui encore, sauf en ce qui concerne d'une part l'apurement des comptes désormais effectué directement par le Trésorier Payeur Général et par la Cour des Comptes lorsque la collectivité possède un receveur spécial et que ses revenus moyens excèdent 250.000 francs ([1]), et d'autre part les modifications apportées par la Loi de finances du 31 décembre 1935 à la Loi

(1) Cf. Décret 25 juin 1934, art. 8: « Les trésoriers payeurs généraux arrêtent les comptes des communes et autres collectivités locales dont la gestion n'est pas conférée à un receveur municipal spécial.

Décret-loi 8 août 1935 fixant les conditions d'apurement des comptes des collectivités locales. J. O. 11 août, art. I: « Les Conseils de Préfecture cessent d'exercer les attributions qui leur sont dévolues en matière d'apurement des comptes de gestion des communes et des établissements publics. Ces attributions sont conférées à la Cour des comptes, juge de Droit commun. »

Art. 2: « Les Trésoriers Payeurs Généraux arrêtent: 1°) Les comptes présentés par les percepteurs en qualité de receveurs des communes, hospices et établissements, quel que soit le chiffre des revenus ordinaires de ces collectivités ou établissements; 2°) les comptes des receveurs spéciaux des communes, hospices, bureaux de bienfaisance ou d'assistance et associations syndicales, dont les revenus ordinaires dans les trois dernières années n'excèdent pas 250.000 francs. »

du 16 janvier 1936 à partir de 1937, dans la présentation des budgets communaux le mode de comptabilité (système de la gestion au lieu de l'exercice), et le régime du contrôle financier.

Ces règles nouvelles s'appliqueront naturellement aux Syndicats comme aux Communes.

2°) *Capacité juridique des établissements faisant l'objet du Syndicat.*

Nous avons vu au chapitre précédent que la jurisprudence administrative confère aux établissements constitués ou gérés par le Syndicat, une personnalité indépendante de celle qui appartient au Syndicat lui-même. Cette personnalité a pour conséquence de rendre les établissements syndicaux juridiquement capables, mais dans les limites marquées par l'article 175 de la Loi municipale. (1)

Il résulte nettement de son premier aliéna que l'assimilation entre établissements syndicaux et communaux doit être aussi complète que possible. Mais il va de soi que lorsqu'un Syndicat de Communes est formé en vue de la création d'un établissement qui n'a pas son analogue parmi les établissements publics, ni l'article 175, ni aucune autre disposition de la Loi municipale ne s'oppose à ce que l'Acte d'institution du Syndicat de Commu-

(1) Art. 175 L. M.: « L'administration des établissements faisant l'objet des Syndicats est soumise aux règles de droit commun. Leur sont notamment applicables les lois qui fixent, pour les établissements analogues la constitution des commissions consultatives ou de surveillance, la composition ou la nomination du personnel, la formation et l'approbation des budgets, l'approbation des comptes, les règles de l'Administration intérieure et de la comptabilité. Le Comité exerce à l'égard de ces établissements les droits qui appartiennent aux Conseils municipaux à l'égard des établissements communaux de même nature.

« Toutefois si le Syndicat a pour objet de secourir des malades, des vieillards, des enfants ou des incurables, le Comité pourra décider qu'une même commission administrera les secours, d'une part à domicile et d'autre part à l'hôpital ou à l'hospice. »

nes créé pour cette œuvre une organisation spéciale en rapport avec son objet. (1)

C'est ce qu'ont réalisé d'une manière générale, en prévision des cas où des Syndicats de Communes se constitueraient pour l'exploitation en régie d'un réseau intercommunal de voies ferrées ou de distribution d'énergie électrique, les règlements d'Administration publique des 26 juin 1915 et 8 octobre 1917.

De la personnalité distincte des établissements syndicaux, résultent, outre la capacité générale du Droit privé, certaines conséquences particulières au Droit public.

Les établissements syndicaux comme les établissements communaux sont des personnes mineures dont les actes sont soumis à l'homologation de l'autorité tutelle.

Le Comité du Syndicat agit à leur égard de la même façon qu'un Conseil Municipal vis à vis d'un organe spécial pourvu de la capacité civile.

Le Président du Comité, tient le rôle que tiendrait le Maire.

Lorsque l'établissement syndical, pour l'exécution de travaux entrepris, et d'ailleurs préalablement déclarés d'utilité publique, est contraint de recourir à la procédure d'expropriation, l'autorisation est donnée « au Président du Comité, au nom du Syndicat de Sommunes et pour le compte de l'Etablissement » (2).

Enfin, pour marquer la personnalité propre de l'Etablissement syndical, dans la composition de sa commission administrative, le Conseil d'Etat estime qu'il suffit que le Préfet choisisse les 4 membres dont la nomination lui appartient, en dehors de la commune-siège du Syndicat. (3).

(1) Cf. Avis Conseil d'Etat 7 juillet 1896, Mouzaiaville. Notes de jurisprudence.

(2) D. 29 juin 1902, Morestel, Isère, Revue des établissements de bienfaisance. Août 1902.

(3) Avis du 5 avril 1892. Buchy, Notes de jurisprudence.

Le second alinéa de l'article 175 précité, comporte en ce qui concerne les Syndicats ayant pour objet les œuvres d'assistance, une innovation qui a dû paraître intéressante au législateur de 1890 étant donné qu'il considérait ces œuvres comme devant être l'objet type des Syndicats, et qui néanmoins s'est trouvée presque sans application pratique : la possibilité pour le Comité de faire administrer par une même commission les secours à domicile et à l'hôpital.

De ce texte, la Circulaire Constans, dans ses commentaires de l'article 176 ancien (175 nouveau) ([1]) tirait une conséquence qui lui paraissait fort importante et susceptible d'alléger l'administration des lois d'assistance, à savoir la fusion, désormais possible dans le cadre syndical, en un seul organisme des bureaux de bienfaisance et des commissions administratives des hospices. Cette fusion n'a d'ailleurs généralment pas été réalisée dans les quelques syndicats de communes ayant pour objet des œuvres d'assistance qui se sont constituées: paraissant souhaitable en théorie pure, elle est tout à fait impratique, parce que les secours à répartir à domicile et les soins à assurer à l'hôpital sont sans rapport entre eux, et nécessitent des méthodes d'administration complètement différentes.

Surout, interprétant le 1er alinéa de l'article 175 (art. 176 ancien), et tirant argument de ce qu'il n'avait pas fait mention expresse, pour les établissements syndicaux, de commissions administratives particulières, mais seulement de commissions de contrôle ou de surveillance, la Circulaire Constans, décidait que : « la gestion des établissements ne serait donc pas confiée à un « corps autre que le Comité lui-même « et que: « Les Comités « exerceraient sur les établissements des Syndicats les pouvoirs « attribués par le Droit commun aux Conseils municipaux à « l'égard des établissements institués par les communes et qui

(3) Cf. Annexe III.

« n'ont pas été détachés pour revêtir une personnalité distincte.»

Le Conseil d'Etat appelé à se prononcer sur un projet de Décret (promulgué le 26 mars 1897), portant création d'un Syndicat entre les communes de Pantin, Bagnolet, Les Lilas, le Pré St-Gervais, en vue de la création d'un hospice intercommunal, s'est séparé de la doctrine du Ministre de l'Intérieur ([1]), et a ajouté au projet qui lui était soumis, deux articles, l'un autorisant la création de l'hospice, l'autre, suivant un avis fortement motivé ([2]), indiquant que la commission administrative serait composée conformément à la Loi du 5 août 1879.

Il semble bien que ces motifs qui s'appliquaient en l'espèce à la création d'un hospice, paraîtraient tout aussi valables au Conseil d'Etat, s'il s'agissait d'un établissement d'une nature différente, et qu'il faille en conséquence considérer l'établissement syndical, en tant qu'il correspond à un établissement communal autonome, comme doué d'une personnalité distincte et devant être pourvue d'organes administratifs à lui particuliers.

L'examen de la capacité des établissements syndicaux, nous

(1) Cf. Morgan, 10 éd., t. II, N° 2263 à 2265, p. 778 à 781.

(2) Voici les motifs du Conseil d'Etat: « Le Conseil estime que la personnalité civile d'un hospice intercommunal ne doit pas être absorbée par celle du Syndicat; de même qu'un hospice ordinaire a une existence distincte de celle de la commune dans laquelle il a été créé, de même un hospice intercommunal doit former un établissement indépendant du Syndicat qui n'est en réalité que la représentation de plusieurs communes associées. Les hospices de cette nature doivent donc être administrés conformément aux Lois qui régissent les hospices communaux, et notamment le Comité du Syndicat n'a d'autre rôle à remplir vis à vis d'eux, que celui dont est chargé le Conseil Municipal dans chaque commune à l'égard de l'établissement charitable qui y est installé.

« Ces principes semblent au Conseil résulter très nettement de l'article 176 (175 nouveau) de la loi du 22 mars 1890, et leur application rend indispensable l'insertion au projet du Décret, d'un article qui autorise la création de l'Hospice. » Note du 3 mars 1892.

conduit à exposer très brièvement ici ([1]) certains projets qui sont actuellement à l'étude et dont l'objet intéresse indirectement les Syndicats de Communes :

Au début de 1935, la préparation de certains grands travaux compris dans le programme d'outillage national (ports fluviaux de Strasbourg et de Besançon notamment), donna occasion au Ministère des Travaux publics de se rendre compte qu'aucun texte ne permettait le groupement formel de collectivités publiques de nature différente (Etat, Départements, Communes, Chambres de Commerce), en vue de la gestion en commun des services ou établissements publics qu'il s'agissait de créer ou de développer.

[Notons que le Droit belge au contraire reconnaît la faculté pour des collectivités de nature différente et même pour des Sociétés privées ou des particuliers de se grouper en Syndicat. ([2]) |

Comme suite à un arrêt de la Cour des Comptes, consacrant l'illégalité de pareils groupements, est intervenu un Décret Loi du 30 octobre 1935, ([3]) peut-être un peu hâtivement rédigé qui permettait aux collectivités publiques de concéder l'exploitation de services publics dépendants de leurs attributions à des groupements ad hoc auxquels pourraient adhérer des collectivités publiques territoriales quelconques et les Chambres de Commerce. Ce Décret-Loi s'en rapportait à un Règlement d'administration publique à intervenir pour la détermination des modalités de constitution, de représentation, d'administration, de financement, etc. desdits groupements.

Ce règlement d'A. P. a bien été préparé ; il n'a pas vu le jour. Le Décret-Loi du 30 octobre 1935 n'est donc à l'heure présente, pas en état d'exécution. Il soulève d'ailleurs, sur le plan

(1) Août 1936.
(2) Cf. III° partie, chap. 4. Droit Belge. Loi 1er mars 1922.
(3) Cf. Annexe XII.

juridique comme sur le plan pratique des objections graves qui paraissent tenir à son insuffisante préparation :

1°) Le motif qui l'a inspiré est trop étroit par rapport à la généralité de son texte; le département ministériel qui l'a conçu (Travaux publics) n'a pu en apercevoir toutes les incidences administratives, économiques et même politiques.

2°) A l'égard de nos conceptions françaises du Droit public, il comporte une double interprétation, extensive en ce qu'il admet la coopération des Chambres de Commerce et des collectivités publiques territoriales, restrictive en ce qu'il n'admet à cette coopération que les Chambres de commerce, à l'exclusion de tous autres établissements publics (Offices nationaux, Chambres d'Agriculture notamment).

3°) Quant à son objet, il nous paraît infiniment trop large en ce qu'il pourrait permettre par la généralité de son texte, aux Départements et aux Communes de se déssaisir de la totalité de services publics dont la gestion leur est traditionnellement dévolue.

Ces inconvénients n'ont pas échappé au Gouvernement qui vient de constituer une Commission interministérielle chargée d'étudier les réformes qui pourraient être apportées aux dites dispositions.

Comme membre de cette Commission, nous présentons à l'heure présente, un projet d'apparence plus modeste qui, abandonnant la conception du Décret du 30 octobre 1935, consisterait en une adjonction d'une part à l'art. 175 de la Loi municipale sur les établissements publics créés par les Syndicats de Communes, et d'autre part à la Loi du 9 janvier 1930 et au Règlement d'Administration publique du 28 juillet 1931, relatifs aux établissements publics qui font l'objet des ententes interdépartementales. Si ce projet était adopté par le Gouvernement et voté par le Parlement, les établissements publics susvisés à qui une

personnalité civile propre serait formellement reconnue, pourraient être gérés, concurremment avec les représentants du Syndicat de Communes ou de l'Entente interdépartementale selon le cas, par les représentants des collectivités territoriales de nature différente qui seraient admises à participer avec l'agrément de l'autorité de tutelle.

Ainsi cette coopération souhaitable en soi, serait réalisée, non pas sous forme d'un groupement permanent des diverses collectivités d'une région (système belge), non pas sous forme d'un abandon des prérogatives des collectivités locales au profit d'organismes plus ou moins vagues et difficilement contrôlables (système du Décret Loi d'octobre 1935) mais sous forme d'une participation à des établissements syndicaux ou interdépartementaux préexistants, donc bien déterminés; suivant contrat administratif agréé par l'autorité de tutelle, fixant dans chaque cas et, selon les contingences locales les obligations de chaque adhérent et leurs rapports réciproques. Au demeurant, ce travail de coordination de nos institutions syndicales (en ce qui concerne les collectivités publiques) est, on le voit, en plein gestation. Nous ne l'avons esquissé qu'afin de fixer la voie suivie sur ce point par l'Administration et singulièrement de donner aperçu des extentions considérables qui sont susceptibles d'être apportées à bref délai dans la structure et la capacité des établissements ou offices publics faisant l'objet des Syndicats de Communes.

B. *Capacité économique.*

1°) *Quant aux modes d'exploitation.*

La capacité économique des Syndicats de Communes, comme celle des communes, est limitée par les règles particulières qui régissent l'exploitation des services publics qu'ils assurent. Leur activité, comme celle des communes ne peut s'exercer que dans

un cadre formel qui distingue leurs entreprises des exploitations purement commerciales.

C'est un lieu commun de rappeler que le Droit public ne reconnaît que deux voies d'exécution des services publics par les collectivités, la *concession* et la *régie* (simple ou intéressée).

Le Décret-Loi du 28 décembre 1926 (J. O. 31 décembre) ([1]), relatif aux « régies municipales à caractère industriel ou commercial », permet aux Syndicats et aux communes d'opter dans tous les cas pour le système de la régie.

Mais la réciproque n'est pas vraie; à l'heure actuelle, il n'est pas toujours possible à un Syndicat ou à une commune, même pour des services publics à caractère économique, d'opter pour une exploitation sous concession.

C'est ainsi qu'un Syndicat de Communes constitué pour assurer l'entretien d'un réseau de chemins vicinaux ordinaires, ne pourrait concéder l'exploitation de ce réseau à une Société fermière, moyennant droit à péages ou subventions.

Il existe en effet en matière de vicinalité un régime légal particulier — budgets spéciaux de vicinalité ; corps des agents voyers, etc. — qui suppose et exige l'entreprise en régie.

Même solution pour un Syndicat ayant pour objet la gestion en commun des octrois.

Le législateur tend actuellement à la généralisation de la régie au détriment de la concession : il est en cela poussé par les Syndicats ouvriers qui trouvent naturelement beaucoup plus de garanties dans le statut des fonctionnaires ou des agents publics que dans le contrat de travail passé avec la Société concessionnaire.

Mais les faits économiques résistent aux intérêts particuliers, pour respectables qu'ils soient, et nous allons voir ci-dessous que le domaine de la « concession » est encore considérable, et prin-

(1) Cf. Annexe VII, titre I.

cipalement en ce qui concerne les services gérés par les Syndicats de Communes.

2°) *Quant à l'objet de l'exploitation.*

Ici encore il y a assimilation entre commune et Syndicat de Communes :

Le Droit public et la jurisprudence du Conseil d'Etat ne permettent pas à ces collectivités d'entreprendre n'importe quel service économique: il faut qu'il s'agisse d'un « *service public* », et plus récemment (1) « *d'un service d'intérêt public* », pour que Commune ou Syndicats de Communes puissent en assurer l'exploitation par régie ou concession.

Cette restriction se fonde logiquement sur des considérations elles-mêmes inspirées de la constitution actuelle de l'Etat. Dans un pays où le libéralisme est encore de principe, il est nécessaire d'interdire aux collectivités de s'immiscer dans la gestion de services qui ne touchent qu'aux intérêts privés et qu'une exploitation publique ne saurait rendre plus économiques (dans les deux sens du terme).

Néanmoins, la substitution de la notion de « service d'intérêt public » à celle de « service public » a commencé d'amenuiser le domaine interdit aux Syndicats de Communes et aux Communes.

Alors que l'expression « service public », se rapporte à la nature des choses, à ce qui est dans le moment, et se distingue par soi-même, les termes « service d'intérêt public » supposent une appréciation préalable, peuvent constituer une anticipation sur l'avenir, et servir à justifier l'intervention des collectivités en des matières où l'on pouvait au contraire concevoir qu'elles dussent s'abstenir.

(1) Cf. Annexe VII. Décret-loi 28 décembre 1926, article 1.

C'est ainsi que la question s'est posée tout récemment de savoir si une Commune pouvait créer une boucherie municipale « témoin » en vue de seconder l'effort engagé pour une baisse des prix à la consommation. ([1]). Cette entreprise était-elle d'« intérêt public »? Le Conseil d'Etat a conclu par la négative. ([2]) Si nous avons quelque peu insisté sur ces règles qui s'appliquent pourtant aussi bien aux Syndicats de Communes, qu'aux communes c'est qu'elles permettent d'apercevoir une différence de fait, aux concours encore assez flous, qui nous paraît se dessiner actuellement, entre la capacité économique des Syndicats et celle des Communes.

Il nous semble que la pratique administrative reconnaît plus aisément le caractère « de services d'intérêt public », et par suite se montre plus libérale à l'égard des entreprises d'ordre économique, lorsque c'est une pluralité de communes qui se constitue en Syndicat pour s'en charger. L'extension territoriale du « service » le dégage des considérations d'intérêt personnel, et fait apparaître plus nettement ses répercussions favorables sur l'économie générale.

C'es ainsi par exemple qu'en Haute-Saône, l'Administration tutelle s'est opposée à ce que diverses communes de la vallée du Durgeon entreprisent isolément des travaux de curage et de redressements partiels qui auraient pu être exécutés au profit de certains riverains et au détriment de certains autres, mais a préconisé pour cet objet la constitution d'un Syndicat entre les communes intéressées. Ce Syndicat qui est aujourd'hui en voie

(1) Boucherie municipale de Lisieux.

(2) Notons pour confirmer le caractère reltif de la notion de « Service d'intérêt public », que la solution du Conseil d'Etat qui ne date pourtant que de quelques mois mais ne saurait plus se soutenir à l'heure actuelle. Un Décret-loi du 31 octobre 1936 autorise en effet expressément les communes à exploiter en régie des entreprises à caractère commercial, sur autorisation du Préfet, lorsqu'il s'agit de lutter contre la vie chère.

de formation, a jeté les bases, suivant les plans du Service Hydraulique, d'un important programme de travaux d'une incontestable utilité publique, ayant pour but la rectification du cours du Durgeon, la défense contre les inondations ou la récupération de terres basses, d'un montant de 6.500.000 frs., et pour lequel la participation de l'Etat sur le « Fonds des grands travaux» sera facilement obtenue.

3°) *en matière d'électrification.*

Cet objet, qui est, nous l'avons vu, l'attribut économique type, du Syndicat de Communes mérite une mention spéciale — c'est ici que c'est le plus largement développée la capacité économique du Syndicat de Communes.

Il résulte d'une enquête effectuée tout récemment (1) par M. le Sénateur Léon Perrier, Président du Conseil Supérieur de l'Electricité, que la France tient actuellement largement la tête de tous les pays d'Europe quant à son degré d'électrification, avec 34.642 communes électrifiées sur un total de 38.004, soit un pourcentage de 91 %. L'Italie, qui vient ensuite, compte 6.230 communes électrifiées sur un total de 7.315, soit un pourcentage de 85 %.

Mais si nous rapprochons les chiffres ci-dessus, en ce qui concerne la France, du résultat de notre enquête touchant l'objet des Syndicats de Communes (2) nous apercevons, que si 34.642 communes françaises sont électrifiées, 21.011 — soit plus de 60% — le sont par l'intermédiaire de 1674 Syndicats.

C'est assez dire l'intérêt que présente l'examen des procédés d'exploitation qui sont en cette matière pratiqués par les Syndicats de Communes.

(1) Cf. « L'Europe Nouvelle », N° du 15 février 1936, p. 149.
(2) Cf. Annexe XI.

Dans son article précité, M. Léon Perrier, se plaçant au point de vue de « l'industrie électrique devant la Loi », déclare: « Dès « le début d'ailleurs la nouvelle industrie a dû compter avec les « pouvoirs publics. La distribution de l'énergie ne pouvait prati- « quement installer ses lignes que sur les voies publiques ou « n'aborder systématiquement les terrains privés qu'avec le pri- « vilège de la déclaration d'utilité publique, privilège de l'Etat. « La distribution pour l'éclairage se heurtait au droit de mono- « pole des communes et devait composer, là encore, avec la puis- « sance publique. »

Voilà justifiée, l'intervention des collectivités en matière d'électrification.

Mais selon quel mode juridique cette invertention va-t-elle se manifester ?

En contribution à la même enquête de « l'Europe Nouvelle », un article de M. R. Pépinier, sur « l'Industrie électrique dans l'Etat » (1) apporte une réponse à cette question :

M. Pépinier s'exprime ainsi : « Le régime des concessions s'est « appliqué aux trois branches principales de l'industrie électri- « que : la production hydraulique, le transport de l'énergie et « sa distribution au public », et plus loin : « En matière de « transport de l'énergie, la procédure de concession est non moins « indispensable,car la déclaration d'utilité publique qui en décou- « le permet aux entreprises privées de triompher des obstacles in- « surmontables qu'opposeraient au tracé des lignes le mauvais « vouloir de certains propriétaires. » et enfin: « Les concessions « de distribution marquent la forme la plus frappante et le plus « répandue de l'intervention des collectivités publiques dans la « vie commerciale de l'indusrie électrique. »

Il est exact que l'intervention des communes et des Syndicats en matière de distribution de l'énergie se présente le plus sou-

(1) Cf. « Europe Nouvelle », N° du 15 février 1936, p. 153.

vent sous la forme de concession à des entreprises privées, mais il convient d'ajouter que ce service présentant au premier chef le caractère de « service d'intérêt public », les collectivités conservent le droit de l'assurer en régie, et peuvent même parfois y trouver intérêt. Il existe d'ailleurs en fait un certain nombre de ces régies. De plus si la Loi du 15 juillet 1906 sur le transport d'énergie électrique ne prévoit expressément que la possibilité pour les Syndicats de Communes d'accorder des concessions, le Décret du 8 octobre 1917, réglemente l'exploitation en régie de ces entreprises par les Syndicats de Communes au moyen d'un office pourvu d'une capacité juridique analogue à celle de l'office prévu par le Décret du 26 juin 1915 pour les réseaux intercommunaux de voies ferrées.

L'exploitation en régie de la distribution d'énergie paraît devoir être pratiquée sur le plan syndical surtout, et notamment en ce qui concerne l'électrification rurale. Seul en effet dans les campagnes, le Syndicat de Communes peut grouper les moyens financiers suffisants et la clientèle nécessaire pour permettre une exploitation viable.

A la condition de grouper un nombre important de communes, et d'être gérées avec autorité sous la surveillance vigilante du Préfet au point de vue administratif, et de l'Ingénieur en Chef du Contrôle au point de vue technique (1) il semble même que les régies syndicales de distribution d'énergie, constituent, une formule d'exploitation recommandable en l'état actuel où les incessantes variations économiques exercent fréquemment de fâcheuses incidences sur les rapports entre concédants et concessionnaires. C'est ainsi que fonctionne en Maine et Loire à la satisfaction des usagers une régie de distribution exploitée par un

(1) Cf. décret 17 octobre, 1907.

Syndicat qui avait réuni, en avril 1935, 300 communes du Département, sur un nombre total de 381 communes. ([1]).

C. *Capacité politique.*

Le Droit constitutionnel reconnaît indirectement aux communes une capacité politique. Les Sénateurs, élus par un collège dont la plupart des membres sont choisis par les Conseils municipaux, apparaissent si l'on va au fond des choses, comme désignés par les communes. On pourrait donc, en jouant sur les mots, énoncer cet apparent paradoxe que la Chambre Haute-française est au vrai une « Chambre des Communes ».

Mais en outre, dans le domaine des faits, la commune — personne publique, jouit d'une influence politique certaine. Il y a, dans un Département, dans une région, et même parfois dans le pays tout entier « un sentiment des communes » qui constitue un élément non négligeable de cette « opinion publique » dont s'inspirent ou se réclament si souvent les assemblées électives et l'Exécutif.

Rien de tel pour le Syndicat de Communes. Le Droit public ne lui confère évidemment aucune capacité politique, puisque la Loi le maintient hors du cadre hiérarchique de l'Etat, et la coutume ne lui reconnaît pas, ou pas encore, d'influence déterminante sur l'action des Pouvoirs.

Il semble néanmoins que depuis ces dernières années, en France, un Syndicat de Communes de quelque importance commence à pouvoir être considéré comme un facteur politiquement appréciable.

Prenons un exemple :

Il existe dans le Département de l'Hérault un Syndicat de 68

(1) Cf. Annexe VI.

communes ayant pour objet « la défense contre les concessionnaires de distribution d'électricité. »

Par sa qualité même ce Syndicat marque sa volonté de défendre ses adhérents contre les abus, supposés probables, des compagnies concessionnaires.

Cette action pourrait évidemment se cantonner sur le terrain purement économique ou juridique — il existe bien des Compagnies privées ayant pour objet la défense des usagers contre les Compagnies de chemins de fer.

Mais par la rédaction de ses statuts, le Syndicat dont s'agit laisse déjà pressentir des préoccupations de l'ordre politique, et surtout son influence est mise parfois au service d'intérêts différents de ceux des seuls usagers, par exemple à la suite du Décret-Loi du 8 août 1935 exonérant dans certains cas du prélèvement sur les traitements les employés des Compagnies concessionnaires, au service du personnel desdits Compagnies.

Cet exemple, que nous mentionnons sous réserves et tel qu'il nous a été signalé, paraît bien correspondre à la réalité des faits, Nous sommes persuadés que quelques monographies consacrées à des Syndicats tant soit peu importants relèveraient une action comparable dans bien des cas.

Nous avons eu d'ailleurs l'occasion de constater en 1934, en Haute-Vienne, entre deux Syndicats d'électrification, une lutte d'influence dont les motifs et les incidents se rattachaient en premier lieu à des considérations politiques et même ici au sens le plus étroit du terme; nous aurons l'occasion de revenir sur cet exemple quand nous exposerons, au chapitre V, les modes de dissolution du Syndicat.

Cette *renaissance* (1) d'une capacité politique de fait pour le Syndicat de Communes quoiqu'encore virtuelle et précaire, était

(1) Cf. Ire partie, IIe section, chap. I. Histoire du Syndicat des Communes sous l'Ancien régime.

intéressante à noter, parce qu'elle marque actuellement en France une tendance, qui peut n'être que temporaire, à l'affaisement de la centralisation hiérarchisée, à un recul de la conception impériale de l'Ftat sous l'action de modifications économiques.

CHAPITRE IV

FONTIONNEMENT DU SYNDICAT DE COMMUNES

En exposant précédemment l'histoire du Syndicat de Communes, nous avons examiné l'ensemble des textes qui, depuis 1890, ont modifié ou complété son statut. (1).

Nous n'y revenons pas, et c'est en nous fondant sur le statut actuel, tel qu'il figure à l'Annexe V, que nous allons étudier le fonctionnement des Syndicats de Communes.

De même qu'aux chapitres précédents, cette étude sera théorique et générale — c'est à l'Annexe X spécialement consacrée à cette fin, que sont groupés les textes ou les formules s'y rapportant pratiquement, toujours dans le cas particulier d'un Syndicat d'électrification.

Nous prenons donc ici le Syndicat légalement constitué, pour un objet déterminé, juridiquement et économiquement capable.

Cette construction du Droit n'était encore qu'une virtualité, un instrument destiné à permettre au Syndicat la réalisation parfaite de son objet dans un fonctionnement régulier.

Désormais, le Syndicat va vivre, et sur deux plans.

D'abord sur le *plan interne,* où les organes syndicaux vont se différencier, agir, évoluer selon la règle en vue des décisions à prendre ou du contrôle à assurer.

(1) Cf. Ire partie, 2e section, chapitre 3, paragr. C.

Ensuite, et à partir d'un certain moment, en même temps, sur le *plan externe* où s'élaboreront les rapports entre le Syndicat et le milieu ambiant pour l'exécution du service projeté.

Nous allons étudier successivement ces deux plans d'action ; mais il convient préalablement de formuler deux remarques :

1°) Le fonctionnement du Syndicat est réglementé par les articles 171 à 177 inclus de la Loi municipale.

Mais certaines des règles établies par ces *textes ne s'imposent absolument qu'au cas où des dispositions spéciales de la décision d'institution n'y dérogent pas en tout ou en partie.*

L'application de ces textes à un Syndicat donné, est donc générale, probable ; elle n'est ni obligatoire, ni certaine : il convient avant d'en juger de se référer à l'arrêté préfectoral portant création dudit Syndicat.

Le caractère facultatif des dispositions de la Loi est expressément reconnu, par l'article 171, en ce qui concerne la composition du Comité ([1]), par l'article 172 en ce qui concerne la désignation du receveur. ([2]).

En outre, la Loi du 15 juillet 1893 permet aux Syndicats d'être autorisés à posséder une « organisation spéciale de l'assistance médicale gratuite ».

La Loi du 26 uin 1915 leur permet de gérer *en régie* des réseaux de voies ferrées par le moyen *d'un office* doué de personnalité.

La Loi du 8 octobre 1917 leur permet d'administrer en régie, suivant la même organisation,, un service de transport d'énergie électrique.

Enfin le Conseil d'Etat a décidé que : « Lorsqu'un Syndicat

(1) « A moins de dispositions contraires confirmées par la décision d'institution, ce comité est constitué d'après les règles suivantes. »

(2) « A moins de dispositions contraires confirmées par la décision d'institution, les fonctions de receveur du Syndicat sont exercées par le receveur municipal de la commune siège du Syndicat. »

« de Communes est formé en vue de la création d'un établisse-
« ment qui n'offre pas d'analogie avec les établissements publics,
« ni l'article 176 de la Loi municipale, ni aucune disposition de
« cette Loi, ne s'opposant à ce que la décision d'institution du
« Syndicat de Communes créée pour cette œuvre une organisa-
« tion spéciale en rapport avec son objet » ([1]).

Il nous semble qu'à l'heure actuelle, tenant compte de l'esprit de la Loi et de son interprétation jurisprudentielle, la décision d'institution pourrait encore apporter certaines dérogations aux règles posées par l'articles 173, en ce qui concerne le fonctionnement du Comité et les attributions de son bureau, et par l'article 175 en ce qui concerne l'Administration des Etablissements faisant l'objet des Syndicats.

Est-ce à dire que l'ensemble du titre VIII de la Loi municipale n'ait qu'un caractère facultatif ? Assurément non; car la décision d'institution ne saurait d'une part contrevenir à une disposition d'ordre public, ce qu'elle ferait par exemple en ouvrant au Syndicat, contrairement à l'article 176, le droit régalien à la levée d'impôts ; d'autre part s'opposer à l'application au Syndicat des textes correspondants des 7 premiers titres de la Loi municipale, dans les cas prévus aux articles 172 et 174.

Et celà nous conduit à la 2ième remarque :

2°) L'article 172 prescrit que « les règles de la comptabilité des
« communes s'appliquent à la comptabilité des Syndicats. ».

Et l'article 174 renvoie aux règles concernant les Conseils municipaux à propos : « des conditions de validité des délibérations
« du Comité, et le cas échéant du bureau procédant par déléga-
« tion du Comité, de l'ordre et de la tenue des séances, sauf en
« ce qui concerne la publicité, des conditions d'annulation de
« ces délibérations, de nullité de droit et de recours. »

Quant à l'article 175 qui prescrit l'assimilation des établisse-

(3) Avis Cons. d'Et., 7 juillet 1896.

ments syndicaux et communaux en ce qui concerne leurs règles d'administration, nous venons de voir que le Conseil d'Etat permet d'y déroger.

Mais par ailleurs, il semble résulter nettement de l'esprit de la Loi et de ses commentaires, que dans les cas non formellement réglementés par le titre VIII, ce sont en général les dispositions correspondantes des 7 premiers titres relatifs aux communes qu'il convient d'appliquer.

C'est ainsi par exemple qu'en matière de marchés de fournitures, ou d'adjudications de travaux, ce sont pour le Syndicat comme pour les Communes, les règles de l'article 115 de la Loi municipale qu'il y a lieu de suivre. (1).

Les observations précédentes avaient pour but de marquer les possibilités de particularisme qui s'ouvrent à tel ou tel Syndicat, dans les conditions de son fonctionnement, et d'indiquer en même temps les limites que la décision d'institution ne saurait sur ce point légalement dépasser.

Il est à présent possible d'aborder l'examen de la vie active du Syndicat en général, sous son double aspect, interne et externe.

A) FONCTIONNEMENT INTERNE.

L'activité de Syndicat se manifeste d'abord dans sa vie interne: il lui faut constituer ses assemblées délibérantes, choisir son agent d'exécution, ses administrateurs et ses comptables, désigner ses organismes techniques d'études, de surveillance ou de gestion.

Ce n'est qu'ensuite, après leur mise en place régulière, que les divers organismes vont pouvoir concourir toujours à l'intérieur

(1) Le décret-loi du 5 novembre 1926 modifiant l'article 115, l'a d'ailleurs reconnu implicitement, en décidant qu'en ce qui concerne le chiffre limite autorisé pour les traités de gré à gré : « Les Syndicats de Commune bénéficient du traitement de celle des communes syndiquées qui compte la plus forte population. »

du Syndicat et chacun pour ce qui le concerne, à la réalisation de l'objet de l'Association.

On peut donc distinguer, dans le fonctionnement interne du Syndicat, deux formes d'activités dont l'une est *organique,* l'autre *créatrice.*

1°) *Activité organique.*

a) *Assemblées délibérantes.* Elles sont deux : le *Comité* et son *Bureau* ; le premier avec des attributions générales dans les limites de la Loi; le second avec des attributions déléguées.

Les articles 171 et 173 qui réglementent respectivement la constitution du Comité et du Bureau confèrent au Syndicat, pour la structure de son pouvoir délibérant, un régime qui s'apparente à la fois au statut de la Commune et au statut du Département :

Au statut de la Commune en ce que les pouvoirs accordés au Comité ou à son Bureau lorsqu'il en a reçu délégation, sont tout à fait comparables aux pouvoirs des Conseils municipaux.

La Loi le prévoit implicitement à l'article 171 paragraphe I : « Le Syndicat est administré par un Comité » et à l'article 173 paragraphe 6 : « Pour l'exécution de ses décisions et pour ester « en justice, le Comité est représenté par son Président, sous « réserve des délégations facultatives autorisées. »

De plus l'article 174 précité renvoie formellement aux articles de la Loi de 1884 relatifs à la tenue des séances et la validité des délibérations des Conseils municipaux.

Enfin il résulte nettement de la conception de la Loi que les actes de disposition ou les actes importants d'administration ne peuvent être réalisés que sur délibération du Comité.

Au statut du Département, en ce que, par différence avec le régime communal, et par analogie avec l'institution de la Com-

mission Départementale ([1]) il est prévu pour le Syndicat, une manière de section permanente de son assemblée délibérante, une émanation du Comité, qui est son Bureau.

L'institution du Bureau en tant qu'organe délibératif d'attribution, introduite par la Loi du 13 novembre 1917 et améliorée par la Loi du 7 avril 1931, est une création fort heureuse : elle permet de se passer dans bien des cas d'une réunion du Comité, souvent fort difficile à obtenir, et en tout cas toujours coûteuse, lorsqu'il s'agit d'un Syndicat de quelqu'importance.

Les rapports entre les deux assemblées syndicales ainsi fixés, et nous allons avoir l'occasion d'y revenir en étudiant leur activité créatrice, il y a lieu d'examiner séparément les modes de constitution du Comité et du Bureau.

Le Comité.

L'article 171 ([2]) règle de façon précise le mode de représentation des communes adhérentes au Comité; 2 délégués par communes ([3]), et la procédure de l'élection des délégués par les Conseils municipaux. Ce texte se passe de commentaires ([4]).

La désignation de leurs délégués par les communes adhérentes peut être effectuée en même tmps que sont prises les délibérations concordantes ([5]) et faire corps avec elles, ou faire l'objet de délibérations spéciales postérieurement à la décision d'institution.

Ce sont les promoteurs du Syndicat, Administrateurs, Maires

(1) Cf. loi 10 août 1871.

(2) Cf. Annexe V.

(3) Sous réserve bien entendu de dispositions contraires dans la décision d'institution.

(4) On en trouvera la discussion dans Morgan, 10e éd., t. II, p. 760 et suivantes et dans la Circulaire Constans aux commentaires de l'art. 171 (cf. Annexe III).

(5) Cf. chap. 2.

des principales communes intéressées, et souvent organismes privés inspirateurs de l'Association, qui, en fait prennent l'initiative de convoquer le Comité par sa session constitutive.

La Loi n'a rien prévu sur ce point et c'est fâcheux. Il serait souhaitable, en vue d'éviter les manœuvres dilatoires fréquemment suscitées par des intérêts particuliers extérieurs au Syndicat, qu'un texte décidât, qu'à défaut de convocation spéciale, le Comité se réunira obligatoirement à la Mairie de la commune-siège, par exemple le quatrième dimanche qui suivra la publication de la décision d'institution.

Lorsque le Comité est réuni pour sa première session, un bureau d'âge devra être désigné provisoirement afin de procéder à la vérification des pouvoirs des délégués et aux élections ultérieures. La loi ne le dit pas, mais c'est ici le droit commun.

Tous les 6 ans les pouvoirs des délégués au Comité expirent en même temps que les pouvoirs des Conseils municipaux. ([1]).

Les nouveaux Conseils municipaux doivent donc élire de nouveaux délégués au Comité qui à son tour doit être réuni pour procéder à l'élection d'un nouveau bureau. La convocation est en ce cas adressée par le Président de l'ancien Bureau trois jours francs au moins avant la réunion. ([2]).

Lorsque le Comité se trouve réuni soit initialement, soit après l'expiration du mandat de six ans, il lui appartient de procéder en premier lieu à la désignation de son bureau (art. 173). Sa décision s'exprime par une délibération. Nous avons vu, qu'en ce qui concerne la tenue des séances et la validité des délibérations l'article 174 renvoie purement et simplement aux articles corres-

(1) Cf. décret-loi du 5 novembre 1926.
(2) Art. 48 L. M.

pondants de la Loi municipale relatifs aux Conseils Municipaux — il paraît superflu d'insister sur ce point. ([1]).

La question du *quorum nécessaire* à la validité des délibérations du Comité mérite cependant l'attention : Selon l'article 50 paragraphe I et par analogie avec les règles de fonctionnement des Conseils municipaux le Comité ne peut délibérer que si la majorité des membres en exercice assiste à la séance; toutefois selon le paragr. 2 du même article, la délibération prise après la deuxième convocation à 3 jours au moins d'intervalle est valable quel que soit le nombre des présents.

La réunion du quorum exigé constitue souvent une sérieuse difficulté lorsqu'il s'agit d'un Syndicat important, aussi la disposition précitée facilite la tâche des administrateurs lorsqu'ils se trouvent obligés de recourir au Comité ; dans les Syndicats groupant un nombre important de communes on convient même fréquemment que lorsqu'il s'agira de réunir le Comité deux convocations seront adressées coup sur coup aux délégués étant entendu que l'on ne répondra qu'à la deuxième.

Mais cette disposition de l'article 50 nous paraît dangereuse lorsqu'il s'agit de réunion constitutive du Comité en vue de la désignation du bureau. Du choix du Bureau et surtout de son Président dépend en effet tout l'avenir du Syndicat; c'est son impeccable gestion qui assurera sa réussite, c'est sa négligence ou son incapacité qui causeront sa ruine.

Or, dans le régime existant, il suffit qu'une première réunion n'ait pas groupé la majorité des délégués, pour qu'à une seconde réunion le Bureau et son Président soient élus pour six ans par un nombre quelconque de délégués.

On voit assez l'avantage que peuvent trouver certains intérêts particuliers (en matière d'électrification par exemple) à placer

(1) Cf. Morgan, 10e éd.t ,. II, p. 769 à 774.

leurs hommes liges à la tête du Syndicat pour condamner ce régime. Il serait urgent qu'un texte, spécial aux Syndicats de Communes intervint pour décider que l'élection du bureau, en même temps d'ailleurs que les décisions qui touchent à la vie même de l'association comme les délégations permanentes à accorder au bureau, ne pourra être valablement constatée par une délibération, que si la moitié au moins des délégués assistait à la séance. Le même texte ajouterait que pour être élus les membres du bureau devraient réunir chacun un nombre de suffrages égal au nombre des communes adhérentes ([1]).

On objectera le formalisme. Mais il ne semble pas qu'il y ait formalisme, au sens péjoratif du terme, lorsqu'une procédure rigoureuse est instituée en vue de sauvegardr une collectivité contre la mainmise occulte d'intérêts privés.

Le Bureau.

Le Comité commence donc par procéder à l'élection du bureau qui comprendra un nombre impair de membres (Président, Vice-Président, Secrétaires), puisque le bureau sera lui-même appelé à délibérer. Le mandant des membres du Bureau prend fin en même temps que celui des membres du Comité — il est donc de six ans.

La désignation du Président du Bureau, revêt une importance particulière : il cumule cette fonction avec celle du Président du Comité et comme tel il devient l'organe d'exécution du Syndicat, le chef de ses agents d'administration. ([2])

Immédiatement après l'élection, le Bureau désigné remplace le bureau d'âge.

(1) Soit un syndicat de 20 communes. Le comité se compose de 40 délégués. L'élection ne pourrait avoir lieu qu'en présence de 21 délégués, et les membres du Bureau ne pourraient être élus qu'avec 20 suffrages.

(2) Cf. Morgan, référence susvisée : « De même que la commune a pour représentnat le maire, de même le pouvoir exécutif a pour agent dans le Syndicat de Communes, le président du comité. »

Dans le cas où les délibérations concordantes n'ont pas déjà fixé les attributions déléguées au Bureau, le Président propose au Comité de déterminer l'étendue de ces attributions.

La Loi est muette à ce sujet, mais cette procédure nous paraît la plus normale et permet d'éviter une convocations ultérieure du Comité pour ce seul objet.

Quant à la discrimination des pouvoirs que le Comité doit conserver en propre et de ceux dont il lui est loisible de se déssaisir au profit du bureau, la Loi de 1917 a omis de l'établir ; l'article 173, paragraphe 5, prévoit seulement que le Comité « peut ren- « voyer au bureau le règlment de certaines affaires. »

Mais quelles affaires ? Comment faire le départ? Il semble qu'on puisse ici utiliser par voie d'analogie le criter consacré par la Loi du 10 août 1871, en ce qui concerne les rapports du Conseil Général et de sa Commission Départementale.

En suivant ce principe, et réserve faite des attributions propres reconnues à la Commission Départementale, on arrive pour la fixation des rapports du Comité et de son bureau aux résultats suivants :

Le Comité *peut* déléguer à son bureau, de façon permanente, des *actes d'administration* importants lorsqu'il y a urgence (autorisation de plaider), des *actes courants* (locations), des *virements de crédits* dans les limites autorisées par la comptabilité publique.

Il semble encore que même pour des actes dont il ne peut se déssaisir, le Comité puisse, après avoir pris une décision de principe, donner à son bureau mandat impératif d'appliquer cette décision dans tel ou tel sens selon que viendraient à se réaliser telle ou telle condition à échéance imminente.

Il est en fait très délicat de tracer précisément les bornes de la compétence du bureau. C'est à l'Administration tutelle qu'il appartiendra d'examiner chaque cas particulier et de décider sui-

vant les principes généraux du Droit administratif si le Comité n'a pas délégué à tort ses pouvoris en prenant telle ou telle décision.

Une large place est ainsi laissée à l'interprétation, donc éventuellement à l'arbitraire ; il serait utile qu'un texte vint apporter quelque clarté en la matière.

Il serait en outre intéressant que le bureau reçut au moins une attribution propre — le pouvoir de consentir à l'adjonction de nouvelles communes avec faculé pour ces communes d'en appeler en cas de refus au Comité statuant à la majorité. Nous avons vu en effet ([1]) que l'article 169 parag. 3 exige pour cette adjonction le consentement unanime des communes syndiquées.

b) *Organes et Agents d'administration.*

Le représentant du Syndicat dans ses rapports extérieurs, son mandataire né, c'est le *Président du Comité.* C'est en quelque sorte sa personne physique qui endosse la personnalité morale de la collectivité. Ainsi d'un Maire à l'égard de sa commune.

Il peut arriver exceptionnellement, par exemple si l'objet du Syndicat est purement juridique (groupement d'intérêts pour une action en justice), que le Président assisté de son bureau puisse suffire à assurer la mission qui lui est confiée, mais en général, et surtout lorsqu'il s'agit d'un Syndicat à objet industriel il n'en sera pas ainsi.

1°) Si le Syndicat a pour objet la gestion d'un établissement ayant son analogie dans l'administration communale (Hôpital, Hospice, Fondation, Musée, Ecoles, etc.) il devra être constitué pour l'administration de l'établissement, conformément à l'article 175, paragr. I, une Commission *consultative ou de surveillance,* qui nous l'avons vu, fonctionnera parallèlement au Comité et au Bureau.

(1) Cf. chapitre 2.

L'article 175 ajoutant que « Le Comité exerce à l'égard de ces « établissements les droits qui appartiennent aux Conseils muni- « cipaux, à l'égard des établissements communaux de même « nature », c'est au Comité qu'il va appartenir, toujours lors de sa réunion constitutive, de procéder à la désignation des *délégués du Syndicat* au sein de la Commission de surveillance. ([1]).

Le Comité élira le même nombre de délégués qu'un Conseil municipal en pareil cas, et le Préfet désignera dans les mêmes conditions les *délégués de l'Administration.*

L'artile 175 n'a pas réglé la question de la présidence de la Commission de surveillance. Suivant la conception générale du titre VIII de la Loi municipale, il apparaît que le *Président du Comité est Président de droit* de la Commission de surveillance dans tous les cas où un Maire le serait s'il s'agissait d'un établissement communal (Hospice par exemple, suivant la Loi du 21 mai 1873.).

2°) Si le Syndicat a pour objet *l'exploitation en régie* de moyens de transports intercommunaux, ou d'une entreprise de transport d'énergie, il sera nécessaire de procéder, conformément aux Décrets précités du 26 juin 1915 et 8 octobre 1917, à la constitution d'un *office,* qui remplira un rôle analogue, toutes choses égales d'ailleurs, à celui de la Commission de surveillance des établissements visés à l'article 175, et jouira d'une capacité identique. La décision d'institution du Syndicat fixera la composition de cet organisme. A sa réunion constitutive, le *Comité désignera les délégués du Syndicat audit office.*

3°) Il en sera de même, chaque fois qu'en dehors des prévisions de la Loi, la décision d'institution du Syndicat, eu égard à la nature de l'objet syndical, prescrira l'adjonction parallèlement au Comité et au Bureau d'un organisme technique ou de contrôle.

(1) Cf. Annexe III. Cir. Constans. Commentaires de l'art. 175.

4°) Ou encore lorsque l'association des Communes, répondant à ce que l'on appelle, à tort d'ailleurs, un « Syndicat provisoire » n'aura pour objet qu'une *enquête* ou une *étude,* en vue d'une réalisation éventuelle, sans aucunement préjuger de l'exécution, il sera loisible au Comité de choisir parmi ses membres des représentants compétents, formant une *Commission technique* chargée d'apprécier les rapports ou programmes établis par les hommes de l'art et de présenter au « Syndicat d'études » des conclusions sur ces programmes.

5°) Il arrive fréquemment, dans un Syndicat important surtout, que le Président soit désigné pour sa notoriété, sa réputation d'intégrité, son talent, sans que ses occupations personnelles lui permettent de se consacrer entièrement à l'Administration du Syndicat.

Par exemple, ce Président dirigera les débats du Comité, assistera une fois par mois aux réunions du Bureau, étudiera certains actes importants, effectuera certaines démarches auprès des pouvoirs publics, vérifiera la préparation du budget et la reddition des comptes.

C'est beaucoup, c'est même en général une précieuse garantie pour les Communes adhérentes et pour les tiers; ce n'est pas suffisant pour assurer le fonctionnement courant du Syndicat.

Il y a journellement des agents à diriger, des commandes à passer, des marchés à traiter, des actions à suivre ; il va falloir au *Président* un *mandataire,* au *Syndicat* un *gérant,* les deux qualités se trouvant réunies en une même personne.

La Loi du 22 mars 1890 (ancien article 175) avait prévu la faculté pour le Comité de désigner un ou plusieurs *gérants.*

La Loi du 13 novembre 1917, en accordant des attributions déléguées au Bureau (art. 173 paragr. 5) n'a pas cru devoir reprendre cette disposition, mais elle décide que « Pour l'exécu-
« tion de ses décisions et pour ester en justice, le Comité est

« représenté par son Président *sous réserve des délégations fa-*
« *cultatives autorisées.* » (art. 173, paragr. 6.).

Il en résulte que si la qualification de « gérant » n'existe plus
« légalement, il subsiste néanmoins la possibilité pour le Prési-
« dent de se faire autoriser évidemment par le Comité (1) à dé-
léguer partie de ses pouvoirs à un *mandataire ad hoc.*

En même temps que le choix du mandataire, le Comité devra approuver l'étendue de sa délégation, et c'est dans la délibération du Comité, dûment approuvée par l'autorité tutelle que le mandataire trouvera la justification de son action.

Nous avons cru devoir insister sur ce point qui présente d'ailleurs un réel intérêt pratique, parce que l'excellent traité sur « la Loi municipale » de Morgan, universellement répandu dans notre administration, et véritable bréviaire des Maires, nous paraît comporter à ce sujet une erreur.

La rédaction de l'alinéa en question dans l'article 173 de la loi de 1890 était la suivante : « Pour l'exécution le Comité
« est représenté par son Président, sous réserve des délégations
« facultatives autorisées *PAR L'ARTICLE 175.* »

Dans le texte actuel, la mention « par l'article 175 » n'a pas été reproduite. (2).

Cette modification n'a pas été aperçue par le « Morgan » (3) qui, partant de la rédaction de 1890, en vient très logiquement à conclure que, l'ancien article 175 relatif à la désignation de gérants ayant été supprimé en 1917, il n'est plus désormais possible au Président du Comité de se faire autoriser à être représenté par un délégué spécial.

Nous avons montré qu'au contraire *rien dans la Loi n'interdit cette délégation de pouvoirs.*

(1) Cf. Annexe III. Circ. Constans. Commentaires de l'art. 175.
(2) Cf. Annexes II et V.
(3) Cf. Morgan 10e éd., t. II, N° 2255, p. 773.

C) *Agents d'exécution. Le Président du Syndicat.* Il est le premier des agents d'exécution, et le chef du corps des agents syndicaux.

Nommé pour six ans par le Comité (art. 173, paragr. 4 modifié par la Loi du 7 avril 1931), il remplit des fonctions comparables à celles d'un Maire dans ses rapports avec son Conseil Municipal.

Mais cette assimilation de fait, n'est nulle part inscrite dans la Loi. Il en résulte cette conséquence sérieuse que le Président ne peut être suspendu ni révoqué par application de l'article 86 de la Loi municipale. Il serait désirable qu'un texte intervînt pour le permettre et sanctionner ainsi les fautes d'un Président de Syndicat comme celles d'un Maire. (1).

En ce qui concerne les agents syndicaux, la Loi ne réglemente que la désignation du délégué spécial du Président, et celle du receveur syndical.

Le Délégué spécial du Président. Sa qualité est indéterminée puisque son existence possible n'est plus, nous l'avons vu qu'implicitement reconnue par l'article 173 actuel ; on ne peut mieux faire que continuer de suivre pour sa nomination, ses pouvoirs, et sa révocation éventuelle, les règles fixées pour les gérants par l'art. 175 ancien (aujourd'hui supprimé) (2), à sovoir: désignation par le Comité, révocation par le Comité, sous réserve de l'approbation du Préfet.

Le Receveur syndical — en principe c'est le receveur municipal de la commune-sège du Syndicat (3), c'est-à-dire selon les cas,

(1) Nous avons eu l'occasion d'assister à ce spectacle fâcheux : l'Administration impuissante durant plusieurs mois, devant un président condamné de droit commun qui refusait de se démettre de son mandat.

(2) Cf. Annexe II.

(3) Art. 172, paragr. 3 L. M. : « A moins de dispositions contraires confirmées par la décision d'institution, les fonctions de receveur du Syndicat sont exercées par le receveur municipal de la commune siège du Syndicat. »

soit le percepteur de la circonscription, soit le receveur spécial de la commune-siège ([1])). Le receveur d'une commune syndiquée, autre que la commune-siège peut être désigné, si les délibérations concordantes le demandent et si la décision d'institution le confirme.

Le receveur applique au Syndicat les règles de la comptabilité des communes (art. 172, paragr. 2) ([2]).

Il semble en outre que rien ne s'oppose à ce qu'il soit fait application aux Syndicats de l'art. 156 qui oblige les communes à avoir un receveur spécial lorsque leurs revenus durant les 3 dernières années dépassent 1 million, et leur donne cette faculté lorsque ces revenus dépassent 300.000 francs.

Dans ces hypothèses le Syndicat soit dès sa création soit en cours de fonctionnement recevrait un receveur spécial dont la nomination serait soumise aux règles prévues par l'art. 156, les formalités incombant au Conseil Municipal étant ici remplies par le Comité.

··*Les autres agents.* Ils peuvent être fort nombreux. Ni les conditions de leur nomination, ni leurs garanties, ni leurs obligations, ni le régime de leurs retraites n'ont été prévues par les Lois ou règlements.

Il faut à leur égard décider par analogies.

On peut distinguer deux catégories d'agents syndicaux : les *employés immédiats* d'une part, les *employés des établissements ou offices* syndicaux d'autre part.

Employés immédiats du Syndicat — leurs fonctions peuvent être extrêmement variées : Directeurs administratifs ou techniques, ingénieurs, employés de bureau, électriciens, équipes d'ouvriers, gardes-chasse ou pêche, appariteurs, etc.

(1) Cf. art. 156 L. M. modifié par décret-loi 5 novembre 1926.

(2) Cf. sur ce point à l'annexe III, Circ. Constans, les commentaires des articles 172 et 177.

A défaut de textes spéciaux les concernant, on ne peut que les assimiler aux employés communaux de même catégorie. Par analogie avec l'art. 88 paragr. I de la Loi Municipale, ils sont donc nommés et révoqués par le Président du Comité (à la place du Maire), sous réserve de l'approbation du Préfet. Toutefois, le Président n'ayant pas de pouvoir réglementaire et ne pouvant en conséquence prendre d'arrêté de nomination ou de révocation, la soumission de sa décision à l'approbation préfectorale est fréquemment omise dans la pratique.

Il serait à notre avis très souhaitable qu'une texe vienne réglementer cette matière, en vue de faire cesser l'arbitraire qui règne trop souvent dans le recrutement des agents du Syndicat, et de donner à ces agents, avec les mêmes devoirs, les mêmes garanties dont bénéficient les agents communaux : conseils de discipline, affiliation à une caisse de retraites, etc...

Employés des établissements ou offices syndicaux. Ce second groupe d'agents doit être entièrement assimilé aux agents des établissements communaux correspondants ou des régies correspondantes.

Ces agents ne dépandent plus quant à leur nomination ou révocation, du Président du Syndicat, mais de la Commission de surveillance de l'établissement ou de la Commission de contrôle de l'office, et singulièrement de l'administrateur délégué de ces organismes.

Leur statut doit être celui du personnel des établissements publics similaires.

Nous n'avons pu trouver de contentieux sur cette question des agents du Syndicat de Communes. Il serait intéressant qu'à l'occasion d'un différend particulier, un arrêt du Conseil d'Etat vint à ce sujet poser quelques principes.

2°) *Activité créatrice.*

L'activité créatrice du Syndicat de Communes se manifeste par

les sessions ordinaires et extraordinaires du Comité. Les séances du bureau, les délibérations du Comité, celles du Bureau, les décisions du Président, les actes des agents d'exécution.

S'agissant du fonctionnement interne du Syndcat, les cinq premières expressions de cette activité présentent seules un intérêt théorique.

a) *Sessions du Comité.*

Les règles relatives aux sessions des Comités sont inscrites à l'article 173, paragr. I :« *Le Comité tient chaque année une session ordinaire au mois de mai.* » :

Paragr. 2 : « *Il peut être onvoqué extraordinairement par son Président, qui devra avertir le Préfet 3 jours au moins avant la réunion.* »

Paragr. 3 : « *Le Président est obligé de convoquer le Comité, soit sur l'invitation du Préfet, soit sur la demande de la moitié au moins des membres du Comité.* »

Paragr. 7 : « *Le Préfet et le Sous-Préfet ont entrée dans le Comité, et le cas échéant au bureau. Ils sont toujours entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire représenter par un délégué.* »

Il résulte de l'article 174 que, contrairement aux séances des Conseils municipaux, *les séances du Comité ne sont pas publiques.*

Du renvoi aux dispositions générales de la Loi municipale prescrit par l'article 174, on peut tirer deux conséquences en ce qui cencerne les sessions du Comité :

1°) Suivant l'articl 47, si lors de sa session ordinaire, le Comité peut évoquer n'importe quelle question dont peut légitimement s'occuper le Syndicat, du moins la convocation en session extra-

ordinaire doit indiquer l'objet spécial de la réunion et le Comité se trouve lié par cet ordre du jour ([1]).

La session tenue sur l'invitation du Préfet ou de la moitié des membres du Comité, étant nécessairement une session budgétaire puisqu'elle est unique dans l'année, peut durer six semaines ([2]). En fait les sessions sont très brèves et ne dépasent normalement pas un jour ou deux jours, car il faut tenir compte du nombre et de l'éloignement des délégués.

b) *Séances du bureau.*

L'article 174 soumet les séances du bureau, comme celles du Comité à la réglementation des séances des Conseils municipaux.

L'art. 173 paragr. 7 donne au Préfet et au Sous-Préfet le droit d'entrée au bureau.

Les règles de la convocation du bureau par le Président sont celles de la convocation du Conseil Municipal par le Maire.

Notons que l'observation de ces formes légales ne présente un intérêt que dans le cas où de graves dissentiments règnent au sein du bureau, et où il convient de prendre garde à ce que les délibérations ne puissent être déférées pour vice de force et frappées d'annulation.

Dans la pratique courante, une séance de bureau est une réunion de quelques personnes qui discutent sans aucune procédure, sous la direction du Président, et dont les décisions sont généralement ordonnées en forme de délibérations, postérieurement à la séance.

(1) Cf. Morgan, 10e éd., t. II, N° 2250, p. 770.

(2) Morgan, dans sa note précitée, estime que la session ordinaire du Comité ne peut excéder quinze jours — il se fonde sur le texte du 13 novembre 1917 qui prévoyait deux sessions ordinaires par an —. La suppression de l'une des sessions ordinaires a été opérée par la loi du 5 avril 1927; la question n'a d'ailleurs qu'un intérêt minime.

c) *Délibérations du Comité et du Bureau.*

Pour les unes et pour les autres, l'article 174 prévoit que les conditions de validité, d'annulation, de nullité de droit et de recours, sont celles fixées pour les délibérations des Conseils municipaux.

Il va de soi que l'observation de ces règles est généralement mieux assurée pour les délibérations du Comité que pour celles du bureau.

C'est seulement par leurs délibérations que se matérialise l'activité créatrice du Comité et du Bureau.

Validité. De même que les délibérations des Conseils Municipaux, les délibérations du Comité ou du bureau sont tantôt exécutoires par elles-mêmes (art. 61), tantôt soumises à l'approbation de l'autorité tutelle (art. 88). Les premières qui visent les actes d'administration sans influence sur la situation financière du Syndicat deviennent exécutoires quinze jours après le dépôt à la Préfecture ou à la Sous-Préfecture, sauf abréviation du délai. Les deuxièmes qui visent les actes de disposition et ceux qui se répercutent sur le budget syndical, ne sont exécutoires qu'après approbation.

Nous avons vu que le Comité ne peut pas déléguer au bureau le pouvoir de décider des actes de disposition ou des actes budgétaires importants — en conséquence les délibérations du bureau sont en règle générale exécutoires par elles-mêmes.

En ce qui concerne les délibérations soumises à approbation, le Préfet doit statuer dans le délai de 40 jours à dater du dépôt de la délibération faute de quoi celle-ci est tenue pour approuvée (art. 69.).

Toute délibération doit être adressée au Préfet par le Président dans la huitaine ; il en est donné récépissé (article 62.).

Nullité de droit. Sont nulles de plein droit les délibérations du Comité ou du Bureau portant sur un objet étranger à ses attributions légales, ou prises en dehors de ses réunions légales, ou celles qui sont prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique (art. 63.).

La nullité est déclarée par le Préfet; elle peut-être prononcée par le Préfet et proposée ou opposée par les parties intéressées à toute époque.

Annulation. — Sont annulables les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du Comité ou du bureau, intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en a été l'objet (art. 64). L'annulation est prononcée par le Préfet qui peut la provoquer d'office dans un délai de 30 jours à dater de son dépôt (art. 66). Tout contribuable d'une des communes syndiquées est fondé à réclamer l'annulation. La demande d'annulation des délibérations de Conseils Municipaux doit être déposée à peine de déchéance dans les quinze jours à partir de l'affichage. Mais comme il n'y a pas de publicité des délibérations du Comité ou du Bureau, il ne peut y avoir de ce chef une forclusion quelconque.

Les décisions préfectorales statuant sur les demandes de déclaration de nullité et d'annulation peuvent être déférées au Conseil d'Etat, dans les deux mois, soit par le Président du Syndicat régulièrement autorisé, (art. 173, paragr. 6), soit par toute partie intéressée (art. 67) (1).

d) *Décisions du Président.*

Pour l'exercice de son pouvoir exécutif, et l'application des délibérations du Comité ou du Bureau, le Président du Syndicat prend des décisions.

(1) Nous avons suivi sur cette question les commentaires du Morgan, 10e éd., t. II, N° 2257 à 2262, p. 774 à 778.

Ces décisions ne peuvent, nous l'avons dit, s'exprimer sous forme d'arrêtés, le Président du Syndicat n'étant pas investi de ce pouvoir réglementaire appartenant au Maire et qui est une délégation de la puissance publique.

Il n'est donc pas possible, en l'état actuel de la législation d'appliquer pour les décisions du Président, les règles établies pour les arrêtés du Maire par les articles 88 et suivants de la Loi municipale.

C'est seulement à titre indicatif qu'il convient d'utiliser ces textes.

En vertu de son pouvoir propre le Président nomme aux emplois qui dépendent immédiatement de son autorité, et accomplit les actes d'administration courante; mais chaque fois qu'il accomplit un acte important, il doit, dans sa décision, viser la délibération du Comité, ou du Bureau s'il est habilité, qui a autorisé cet acte.

Cette mention est indispensable pour garanir à l'autorité tutelle que le Président n'a pas exécédé ses pouvoirs, pour faciliter à l'administration toutes investigations qu'elle juge utile, et pour permettre au Préfet de rendre les décisions exécutoires.

Aucun texte ne prévoit que les décisions du Président doivent être soumises au Préfet, de la même manière que le sont les arrêtés du Maire (art. 95) et qu'elles puissent comme eux, être suspendues ou annulées par le Préfet.

C'est cependant à notre avis une nécessité absolue,, car c'est le seul moyen d'assurer un contrôle efficace de l'autorité tutelle et de garantir l'observation de la règle administrative ou des dispositions d'ordre public.

Toutes les décisions du Président doivent-elles être soumises à la sanction préfectorale ? Certainement non, car ce srait alourdir, paralyser même la gestion du Syndicat. A notre avis, il y a lieu de ne soumettre à l'approbation de M. le Préfet que les déci-

sions du Président, qui, si elles étaient prises par un Maire revêtiraient la forme d'un arrêté. Soit par exemple, les nominations d'agents, les révocations, les actes de vente, les marchés, etc.

Mais dans la pratique, cette détermination du caractère de la décision du Président, est souvent malaisée à opérer, en raison des différences qui subsistent entre ses attributions et celles du Maire ;

Il y aurait intérêt à ce qu'un texte précisât les conditions de validité des décisions du Président, et uniformisât sur ce point les pratiques actuellement suivies par l'Administration, de façon très variable suivant les départements.

Quoi qu'il en soit, lorsque la décision du Président est intervenue, et qu'elle a été rendue exécutoire, la dernière phase de l'activité créatrice du Syndicat, *sur le plan interne,* est achevée.

L'action passe aux agents d'exécution qui entrent en rapports avec le milieu ambiant, et c'est désormais sur *le plan externe,* que le Syndicat va fonctionner.

B) FONCTIONNEMENT EXTERNE.

Nous entendons par fonctionnement externe du Syndicat de Communes sa vie sociale, l'ensemble des rapports et des échanges qu'il établit avec les collectivités, les organismes, les individus qui dans l'Etat gravitent autour de lui' en vue de réaliser sa fin, c'est-à-dire en vue d'asssurer le service public ou l'œuvre d'intérêt général qui constituent son objet.

Ces relations multiples, variables, à la nature juridique souvent imprécise parce qu'elles sont des actions plutôt que des actes, se développent tantôt simultanément tantôt successivement; parfois elles se meuvent sur des plans parallèles, souvent elles se pénètrent intimement, toujours elles sont connexes.

Le Syndicat de Communes dans son fonctionnement externe n'obéit à peu près à aucune règle légale ou réglemenaire qui lui soit propre.

A part deux ou trois textes qui le visent spécialement, ce sont en général des dispositions applicables à l'administration des services communaux à caractère économique qu'il convient de lui appliquer par voie d'analogie, encore que la Loi n'ait nulle part explicitement autorisé cette assimilation.

Il semble que dans son appréciation de la régularité du fonctionnement externe du Syndicat, l'autorité tutelle doive se fonder sur deux principes généraux :

1°) le Syndicat de Communes est un fruit du libéralisme un produit d'une conception décentralisée de l'Etat.

2°) à tout organisme public, il faut des règles, ne serait-ce que pour défendre contre l'arbitraire, des intérêts particuliers qui peuvent lui être légitimement opposés.

C'est entre ces deux pôles que devra se fixer l'action du Préfet ou le cas échéant du Juge, d'une part pour une interprétation extensive des textes, lorsqu'il s'agit d'un Syndicat de Communes, d'autre part pour l'application de principe au Syndicat; quant à son fonctionnement externe, des Lois et règlements déterminant l'activité de la commune, son plus proche voisin parmi les institutions du Droit actuel.

Pour tenter de présenter avec quelque clarté l'ensemble des rapports syndicaux avec le milieu ambiant, il nous a paru nécessaire de classer ces rapports selon leur nature ou leurs affinités, nous ne nous cachons pas que ces distinctions sont assez artificielles, et n'ont guère d'autre intérêt que de faciliter cet exposé.

Nous allons examiner successivement, les *relations d'ordre financier, d'ordre économique, d'ordre administratif* du Syndicat avec les personnes morales ou physiques, publiques ou privées qui l'entourent.

1°) *Relations d'ordre financier.*

Lorsque le Syndicat est constitué, il faut à ses administrateurs,

pour pouvoir passer à l'exécution, obtenir une faculté essentielle : *le pouvoir de dépenser.*

Il est impossible d'imaginer un Syndicat, même groupant des intérêts purements spirituels, qui puisse vivre sans dépenser.

La dépense est l'expression première de l'action administrative (1); elle est subordonnée à deux conditions, dont l'une tenant au fond des choses, est évidente, générale dans son principe, et dont l'autre tenant à la forme est spéciale à la comptabilité publique : *La possibilité de dépenser, pour ceux qui en détiennent le droit au nom d'une collectivité, suppose des ressources et un budget.*

a) *Ressources du Syndicat de Communes.* L'article 176 énumère les recettes du budget syndical sans les classer selon leur nature, sans préciser leur origine.

L'exposé méthodique des ressources syndicales nous semble néanmoins devoir être tenté dans cette étude, parce que seul il pourra permettre de discerner dans son ensemble la manifestation première de la vie externe du Syndicat, c'est-à-dire la recherche des fonds comme instrument d'action.

Parmi les ressources syndicales, il en est qui sont *certaines à caractère permanent* ou *certaines à caractère exceptionnel* ; il en est qui sont *éventuelles à produit permanent* ou *éventuelles a caractère exceptionnel ;* il en est d'autres enfin qui *tiennent au crédit syndical* et qu'on pourrait appeler fiduciaires.

Devant ces ressources virtuelles, la notion d'art intervient pour choisir, pour doser ; le talent de l'administrateur pour y recourir en fonction des circonstances et de l'objet entrepris, diversement dans chaque cas.

Tantôt, par exemple si les frais de premier établissement doivent être considérables, y aura-t-il intérêt d'une part à faire appel

(1) Cf. Introduction au traité de Législation financière de M. G. Jèze.

à l'emprunt pour la totalité de la dépense, sous réserve des subventions ou bonifications à obtenir, d'autre part à faire appel à la contribution annuelle des communes intéressées, sur centimes spéciaux, pour un amortissement largement échelonné, par conséquent moins sensible.

Tantôt, par exemple s'il s'agit d'un Syndicat provisoire ou d'études, conviendra-t-il plutôt de recourir à une contribution exceptionnelle des communes intéressées sur leurs fonds disponibles, afin de ne pas hypothéquer les possibilités financières du Syndicat définitif qu'on espère constituer ulérieurement.

Tantôt des circonstances locales décident de l'importance relative qu'il y a lieu d'accorder à telle ou telle sorte de ressource : c'est par exmple un don immobilier important dont se voit gratifier le Syndicat lors de sa constitution, ou encore des biens-fonds productifs de fruits que les communes associées décident de gérer en commun.

Tantôt enfin des raisons humaines s'opposent à l'emploi de certaines ressources : c'est ainsi qu'il est difficile à un Syndicat de réclamer le vote de centimes spéciaux à des communes dont la situation financière est gravement obérée.

L'examen des diverses sortes de ressources, et des rapports qu'elles nécessitent entre le Syndicat et le milieu extérieur, va faire apparaître les conditions optima de leur utilisation.

Ressources certaines à caractère permanent. — Ce sont:

1°) *contribution annuelle des communes associées* lorsqu'elle est déterminée dans les délibérations concordantes — nous avons vu au chapitre I que c'était là une précaution fort utile et que les promoteurs du Syndicat n'oublient d'ailleurs généralement pas. Selon l'art. 176, N° 1, cette contribution annuelle peut être prélevée sur les ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles des communes et sur le produits de 5 centimes spéciaux qu'elles peu-

vent imposer à cet effet. Une fois votée, la contribution communale devient une dépense obligatoire que le Préfet peut inscrire d'office au budget communal. Son rendement est subordonné aux avoirs des communes adhérentes et à la valeur de leur centime.

2°) *revenu des biens meubles et immeubles de l'association ;* produits des dons et legs — article 176, Nos 2 et 5.

Ces ressources sont permanentes ; elles constitueront chaque année une ligne de recettes au budget syndical. Pour être certaines il faut qu'elles soient incorporées au Syndicat lors de sa constitution — ce qui se produira si par exemple une commune légataire d'un immeuble important à usage d'hospice et qu'elle ne peut gérer seule, se constitue en Syndicat avec les communes voisines pour en réaliser l'aménagement. Ce type de ressources ne se présentera guère dans les Syndicats à objet économique, au début de leur fonctionnement tout au moins; il sera appréciable au contraire dans les Syndicats ayant pour objet la gestion d'un patrimoine collectif (Syndicats forestiers par exemple).

Ressources certains à caractère exceptionnel.

1°) *Contribution initiale des Communes, des Départements, de l'Etat.*

Rien ne s'oppose à ce que, lors de la constitution du Syndicat, les communes adhérentes, les Départements ou l'Etat s'engagent à verser une somme donnée dans la caisse syndicale (1) — c'est même fréquemment à cette assurance préalable qu'est subordonnée la création du Syndicat. Ces engagements de principe que les promoteurs de l'association auront intérêt à obtenir chaque fois qu'ils le pourront, doivent être distingués des subventions proprement dites, prévues par l'art. 176, N° 4, et qui, dans la

(1) Par analogie avec les pratiques suivies pour certains établissements publics tels les offices d'habitation à bon marché.

règle stricte, supposant un temps d'épreuve, la présentation de budgets et l'existence de crédits, conservent un caractère aléatoire, quant à leur octroi et quand à leur quotité.

2°) *Aliénation de biens syndicaux.* — Ce mode de réalisation de ressources liquides ne peut être envisagé que dans le cas où le Syndicat possédant dès sa constitution des biens étrangers à son objet, obtient du Préfet, après enquête de commodo dans les formes prévues par l'art. 68 de la Loi municipale, l'autorisation de les aliéner.

Ressources éventuelles à produit permanent.

1°) *Revenus des biens à venir, produits des dons et legs futurs.*

Il peut entrer dans les intentions du Syndicat de consacrer une partie de ses ressources à l'acquisition d'immeubles en rapport avec son objet (par exemple dans un Syndicat d'électrification, expropriation d'une vallée pour aménagement d'un barrage), et de tirer profit d'une partie de ces immeubles selon les voies du droit commun (dans le cas précité mise en location des terres non submergées).

2°) *Bonifications d'intérêt,* par la Caisse de Crédit instituée près le Ministère de l'Intérieur et réorganisée par le Décret-Loi du 30 octobre 1935.

Ces bonifications d'intérêt supposent la réalisation d'un emprunt et de plus leur attribution n'est pas automatique ; elles n'ont donc lors de la constitution du Syndicat, qu'un caractère aléatoire.

Elles sont destinées à encourager la mise en train de travaux d'intérêt général destinés à lutter contre le chômage, tout en répartissant sur une longue suite d'exercices budgétaires la charge qui en résulte pour l'Etat.

L'exiguité croissante, en raison des difficultés financières, des

crédits affectés dans chaque Département ministériel aux subventions proprement dites, fait rechercheer de plus en plus l'octroi de bonifications d'intérêt qui, lorsque les travaux entrepris réduisent effectivement le chômage, peuvent s'élever, suivant du barême établi par le Décret-Loi du 31 octobre 1935, jusqu'à 60 % de l'annuité d'amortissement.

Si la bonification est accordée au Syndicat, sur présentation d'un dossier dont on trouvera la composition à l'annexe IX, c'est un produit permanent qui entre désormais dans sa caisse, et jusqu'au remboursement intégral, en atténuation des dépenses de son service d'emprunt.

3°) *Sommes reçues en échange d'un service rendu,* des Administrations publiques, des associations, des particuliers, art. 176, N° 3.

Cette catégorie de ressources est extrêmement diverse, elle se présentera suivant l'objet du Syndicat, et dans chaque cas particulier sous des formes différentes : mais c'est surtout dans les Syndicats à objet économique exploités en régie et dans leurs rapports avec les usagers que le prix du service rendu prend une importance considérable.

Au moment de la constitution du Syndicat, la détermination du produit des péages, des concessions d'eau, de gaz, d'électricité, des recettes brutes de transport, etc., n'a qu'un caractère prévisionnel, hypothétique.

Sans doute l'administrateur doit-il en tenir compte lors de l'établissement des assises financières du Syndicat, mais c'est seulement lorsque le service public aura été réalisé, utilisé, que pourra être apprécié de façon stable le prix total payé pour le service rendu, et qu'on pourra faire fond sur son produit pour équilibrer les budgets ultérieurs.

Les évaluations initiales ne seront jamais trop prudentes en cette matière.

Ressources éventuelles à caractère exceptionnel.

1°) *Subventions de l'Etat, du Département, des Communes,* art. 176, N° 4.

Par subventions des communes, il faut entendre icvi les subventions qui peuvent être attribuées par les communes autres que les communes syndiquées. De même qu'une Société groupant des actionnaires et des obligataires, un Syndicat de Communes peut accepter certaines charges vis-à-vis de communes non syndiquées, contre versement d'une subvention. Ainsi par exemple d'un Syndicat groupant quelques communes pour la construction et la gestion d'un hospice, qui reconnaîtrait le droit à un nombre déterminé de lits aux communes étrangères au Syndicat acceptant de lui verser dès sa constitution une subvention à titre de participation forfaitaire dans les frais d'aménagement.

Les conditions d'attribution des subventions départementales ne peuvent être généralement fixées. Les Conseils Généraux possédant la libre disposition de leurs fonds instituent à ce sujet des règles particulières dans chaque département.

Quant aux subventions de l'Etat, elles sont soumises à des règles de procédure, d'instruction, d'attribution extrêmement variables selon le Département ministériel qui les alloue.

Ces règles sont d'ailleurs sujettes à des modifications incessantes, tantôt plus strictes tantôt plus laches selon que les crédits budgétaires sont épuisés ou non.

2°) *Indemnités diverses.* Ce sont toutes les ressources imprévisibles, extraordinaires, qui peuvent tomber dans la caisse syndicale, pour une autre cause que celles ci-dessus énumérées — ce sera par exemple le prix d'une autorisation de cession de concession de distribution d'énergie électrique, versé par le cessionnaire, ou encore le prix d'une servitude concédée à un tiers par le Syndicat sur ses installations.

Ressources provenant de l'emprunt. Elles n'enrichissent évidemment pas le Syndicat; elles ne font que lui procurer des liquidités immédiates pour le financement de ses travaux, et dans le cas où le Syndicat décide d'y recourir, c'est à l'amortissement de l'emprunt que doivent être consacrées désormais les ressources ordinaires de l'Association.

Leur utilité est cependant incontestable, actuellement, dans les Syndicats économiques en raison de la masse des capitaux qu'exige l'exécution des travaux nécessaires à la réalisation du service publics qui en fait l'objet.

Nous avons vu au chapitre précédent (capacité juridique) que si parmi les recettes du budget syndical la Loi ne fait pas figurer le produit des emprunts, la Circulaire Constans n'avait elle-même admis qu'avec beaucoup de réticences la faculté pour un Syndicat d'emprunter par soi-même et pour soi-même.

Nous avons vu également que l'évolution économique des dernières décades avait profondément modifé ces données, et que les établissements prêteurs, publics ou privés, traitaient aujourd'hui volontiers avec les Syndicats de Communes.

L'engagement d'un emprunt est un acte grave pour une collectivité ; en ce qui concerne le Syndicat, cette décision doit à notre avis être prise par le Comité sans qu'il puisse donner à ce sujet délégation à son bureau, tout au moins quant au vote du principe de l'emprunt, -- le choix des modalités pouvant cependant être confié au bureau. Les délibérations relatives à l'emprunt sont soumises à l'approbation de l'autorité tutelle et l'opération ne peut être réalisée, comme en matière d'emprunts communaux, qu'après intervention d'un arrêté préfectoral d'autorisation.

Si l'emprunt doit être indispensable au Syndicat dès sa constitution, c'est-à-dire à un moment où ses disponibilités sont nulles et son crédit réduit, il est utile que les promoteurs de l'Association fassent insérer dans les délibérations concordantes initiales des

Conseils municipaux, une disposition décidant le vote de centimes spéciaux de garantie d'amortissement pour une fraction à déterminer dans chaque commune, afin d'interdire aux prêteurs éventuels tout prétexte à réclamer un taux d'intérêt abusif.

Lorsque les organisateurs du Syndicat ayant déterminé celles des ressources susvisées auxquelles il convenait de faire appel, et ayant fixé la proportion dans laquelle on pouvait recourir à chacune, ont vu leur programme adopté soit dans les délibérations concordantes des Conseils Municipaux, soit dans les délibérations du Comité, rien ne s'oppose plus à ce qu'il soit procédé à l'élaboration du *budget syndical.*

b) *Budget syndical.*

L'article 196, 1er linéa déclare que : « le budget du Syndicat « pourvoit aux dépenses de création et d'entretien des établisse- « ments ou services pour lesquels le Syndicat est constitué. »

Mais il faut tout de suite noter que, lorsque le Syndicat a pour objet l'entretien d'un établissement doué de personnalité, ou la gestion d'un service économique pourvu de par la Loi ou la décision d'institution d'un Office spécial, le budget syndical proprement dit ne doit pas se confondre avec le budget particulier de l'établissement ou de l'office syndical.

La distinction pourra parfois paraître un peu subtile ou superflue ; elle sera néanmoins toujours exigée par les services du contrôle financier, car seule elle permet une présentation limpide de la comptabilité.

Dans ce cas, le budget syndical proprement dit consistera souvent en peu de chose : En dépense on portera par exemple l'annuité d'amortissement de l'emprunt contracté pour solder les frais de premier établissement, plus s'il y a lieu une subvention

annuelle de fonctionnement, on portera encore les frais d'administration du Syndicat, indemnités de déplacement pour les réunions du Comité, et ce sera généralement tout.

En recettes on inscrira le produit des ressources dont il aura été décidé de faire usage : contibution annuelle des communes, location de biens syndicaux, le cas échéant bonifications d'intérêts sur l'emprunt contracté, etc.

Quant au budegt de l'établissement ou de l'office syndical, il sera établi, présenté, voté, approuvé dans les mêmes formes que les budgets des établissements communaux correspondants, par application de l'article 175 paragraphe I.

La même distinction doit être suivie en ce qui concerne les comptes annuels présentés par les administrateurs du Syndicat et de l'établissement ou office syndical.

En ce qui concerne le budget et les comptes du Syndicat lui-même, les règles à suivre doivent être recherchées par voie d'analogie dans les disposition de la Loi municipale relatives aux budgets et aux comptes communaux.

L'art. 172, paragraphe 2 le prescrit d'ailleurs expressément en ce qui concerne la « comptabilité des Syndicats ». Interprétant à la lettre cette disposition la Circulaire Constans en ses commentaires des articles 172 et 177 ancien, n'admet explicitement que l'application aux Syndicats du chapitre 4 du titre IV art. 151 à 160, relatif à « la comptabilité des communes ».

Il faut aller plus loin et admettre sinon l'application stricte, du moins l'utilisation comme principes directeurs des dispositions de la section 2 du chapitre 3 du titre IV, art. 145 à 150, relative « au vote et règlement du budget ».

Pour permettre la transposition de ces textes, du domaine communal au domaine syndical, il suffit de considérer que le Président du Syndicat remplit en cette matière les fonctions du Maire, et le Comité du Syndicat les fonctions du Conseil Municipal, le

bureau syndical ne devant jouer aucun rôle en matière budgétaire. ([1]).

Ceci posé, les articles 145 à 150 s'appliquent intégralement aux Syndicats de Communes. C'est l'esprit de Loi, c'est la seule solution logique en l'absence de textes spéciaux, et c'est d'ailleurs la règle généralement suivie par la pratique administrative.

Doit encore s'appliquer l'article 132 qui divise le budget en *budget ordinaire* et *budget extraordinaire.* ([2]).

Dans le budget initial du Syndicat, les dépenses et les recettes extraordinaires seront normalement les plus importantes ; elles iront ensuite en diminuant sauf constructions ou subventions nouvelles.

Suivant l'article 145 (mod. D. L., 23 oct. 1935), transposé comme nous venons de dire, *le budget syndical est proposé par le Président, voté par le Comité, réglé par le Préfet.* Pour pouvoir être proposé, il faut en outre qu'il ait été *préparé.*

Préparation et proposition du budget. — Nous allons supposer ici qu'il s'agit du *budget initial,* d'un Syndicat d'électrification géré sous le régime de la concession.

La préparation du budget incombe au Président du Syndicat secondé par ses collaborateurs :

pratiquement le budget initial sera préparé d'avance par les promoteurs de l'association (c'est indispensable pour permettre l'insertion d'engagements financiers dans les délibérations concordantes) et proposé au vote du Comité par le Président après l'élection du bureau.

(1) Par analogie avec les dispositions de la loi du 10 août 1871 qui ne confère aucun pouvoir budgétaire à la Commission départementale du Conseil Général.

(2) Notons d'ailleurs que les catégories de recettes ou de dépenses à inscrire dans l'un ou l'autre budget ont été modifiées par les décrets-lois du 23 octobre 1935, la loi des finances du 31 décembre 1935 et la loi du 16 janvier 1936.

Ce budget pourra par hypothèse se présenter sous la forme schématique suivante :

Recettes ordinaires

1°) Contribution annuelle des communes (5 centimes spéciaux) =	= 100.000 frs.
2°) Redevance annuelle fixe versée par le concessionnaire pour occupation du domaine public =	= 2.000 frs.
3°) Participation dans les bénéfices représentative des installations que le Syndicat prend en charge — recette prévisionnelle — pour la première année =	= 58.000 frs.
4°) Bonification d'intérêts (50 % par ex. de l'annuité de l'amortissement de l'emprunt)	= 100.000 frs.
Total :	= 260.000 frs.

Recettes extraordinaires

1°) Produit d'un emprunt pour frais de 1er établissement =	= 3.000.000 frs.
2°) Subvention du Département	= 200.000 frs.
Total :	= 3.200.000 frs.
Total général des recettes :	= 3.460.000 frs.

Dépenses ordinaires

1°) Frais d'administration du Syndicat :
Indemnités de déplacement,

Traitement du Secrétaire, Frais de bureau =	= 40.000 frs.
2°) Loyers divers, redevances pour servitures	= 20.000 frs.
3°) Annuité de l'amortissement de l'emprunt (La Loi du 16 janvier 1936, ordonne de placer l'amortissement des emprunts avec les dépenses ordinaires) =	= 200.000 frs.
Total :	= 260.000 frs.

Dépenses extraordinaires

1°) Acquisitions =	= 100.000 frs.
2°) Indemnités d'expropriation =	= 200.000 frs.
3°) Construction des installations que le Syndicat prend en charge (crédit prévisionnel)	= 2.550.000 frs.
5°) Divers et imprévus (majorations des devis — honoraires d'architectes et d'ingénieurs, etc.) =	= 270.000 frs.
Total :	= 3.170.000 frs.
Total général des dépenses :	= 3.430.000 frs.

Balance

Recettes ordinaires et extraordinaires	= 3.460.000 frs.
Dépenses ordinaires et extraordinaires	= 3.430.000 frs.
Excédent de recettes	= 30.000 frs.

Vote du budget. — Ainsi équilibré le budget est proposé au Comité qui l'approuve, le rejette ou le modifie par ses votes. (1).

(1) Sur la procédure du vote, cf. chap. 2, conditions de validité des délibérations.

Règlement du budget. — Le budget est ensuite soumis au Préfet qui le règle selon les art. 148, 149 et 150 de la Loi municipale. Les dispositions relatives à l'inscription d'office au budget des dépenses obligatoires, doivent notamment s'appliquer au Syndicat. Hors ces textes on ne voit pas sur quelle bases juridiques un Préfet pourrait en effet se fonder pour contraindre un Syndicat à tenir des engagements auxquels l'ordre public peut être intéressé et dont l'intérêt général exige en tout cas l'exécution.

Comme en matière de finances communales c'est le règlement seul qui confère au budget syndical sa validité et qui permet au Président de procéder, dans la limite des crédits, à l'ordonnancement des dépenses.

Approbation des comptes. — Par analogie avec la comptabilité communale des *comptes du receveur* et les *comptes du Président* seront examinés annuellement par le Comité.

Le Président du Syndicat comme le Maire doit quitter la salle des délibérations durant la vérification de ses comptes.

Il existe cependant pour le budget et les comptes du Syndicat de Communes quelques particularités :

1°) En ce qui concerne le budget additionnel au budget primitif, il existe une différence de fait entre le Syndicat de Communes et la Commune.

Dans l'administration de la commune, il n'est pas possible d'éviter de présenter au Conseil Municipal, en même temps qu'un budget primitif pour l'exercice suivant, un budget additionnel pour l'exercice en cours où doivent venir se comptabiliser les ouvertures spéciales de crédits, les restes à payer ou à recouvrer des exercices antérieurs.

Dans un Syndicat de Communes exploitant directement en régie un service public, l'établissement d'un budget additionnel sera en général également nécessaire, parce que certaines dépen-

ses devront fatalement chevaucher d'un exercice sur l'autre et que certains crédits, certaines évolutions de recettes auront un caractère prévisionnel et même hypothétique.

Mais dans un Syndicat de Communes exploitant sous le régime de la concession ou par l'intermédiaire d'un établissement doué de la personnalité, la présentation et le vote d'un budget additionnel ne seront pas toujours indispensables. En effet, dans les Syndicats de cette catégorie, les recettes et les dépenses ne sont, en règle générale pas susceptibles de variations en cours d'exercice : Après la réalisation des dépenses de premier établissement, lse budgets successifs ne comportent plus guère que des éléments déterminés, aux échéances immuables ; en recettes les contributions des communes, les redevances, les bonifications d'intérêts ; en dépenses les frais d'administration du Syndicat, les annuités d'amortissement.

Chaque fois que ces éléments budgétaires demeurent fixes au cours des exercices, et à la condition que le budget syndical ne comporte que des éléments de cette nature, le budget additionnel ne répond à aucune nécessité de comptabilité publique, et son établissement peut être évité.

2°) Aux termes de l'article 176 paragr. 3: « Copie du budget « et des comptes du Syndicat sera adressée chaque année aux « Conseils Municipaux des Communes syndiquées. »

3°) Suivant le dernier paragraphe de l'article 176 : « Les Con- « seillers municipaux des communes syndiquées pourront pren- « dre communication des procès-verbaux des délibérations du « Comité et de celles du bureau. »

Pour ce qui concerne la comptabilité syndicale et les conditions de la transposition à la matière des règles de la comptabilité communale, des indications complémentaires pourront être trouvées dans Morgan 10e éd., T. II, Nos 2267 à 2276, p. 783 à 788 (1);

Nous ne croyons pas devoir insister sur ce point qui n'offre pour le Syndicat de Communes aucune particularité notable.

2°) *Relations d'ordre économique.* — Ces relations prennent naissance, après que les moyens financiers ont été obtenus, et lorsqu'il s'agit de passer à la réalisation de l'objet du Syndicat.

La création d'un service public, l'exécution des ouvrages nécessaires, le fonctionnement des installations édifiées, supposent des rapports constants avec le milieu ambiant : ces rapports économiques, pour le Syndicat de Communes comme pour toutes les personnes morales publiques, s'intègrent dans les deux cadres formels institués comme voies d'exécution par le Droit administratif : la *régie* et la *concession*.

Nous avons vu au chapitre précédent (2) que les Syndicats, selon leur objet, tantôt peuvent opter pour l'un des deux régimes, et tantôt sont tenus de suivre l'un ou l'autre d'entre eux.

Il convient d'ajouter ici que, pour les Syndicas à objet industriel notamment, la régie et la concession peuvent parfaitement se succéder: par exemple régie pour la construction, concession pour l'exploitation.

Rappelons que l'administration des hospices syndicaux obéit aux règles de l'administration des hospices communaux, et que les *régies* syndicales, pour distribution d'énergie électrique ou pour exploitation d'un réseau de transports secondaires, s'exercent par l'intermédiaire d'un office spécial.

Notons enfin pour tous les contrats de droit privé qu'un Syndicat de Communes peut être amené à passer, il convient de suivre

(1) Cf. Annexe VIII.

(2) Cf. chapitre 3: Capacité économique: 1° quand aux modes d'exploitation.

par analogie les règles de forme établis par la Loi municipale pour les contrats communaux correspondants.

Celà posé, nous pouvons aborder l'examen des relations de l'ordre économique du Syndicat de Communes dans le cadre de la régie et dans dans le cadre de la concession.

a) *Régie.* — Comme toutes les collectivités, le Syndicat de Communes peut exécuter les travaux nécessaires à la réalisation du service public projeté, soit par ses propres moyens, soit avec le concours d'entrepreneurs privés.

L'exploitation du service public, entraîne des réparations, des achats de matériel qui s'opèrent selon les mêmes modes.

Si l'on élimine les questions relatives au personnel du Syndicat que nous avons précédemment examinées (1), *les rapports economiques d'une régie syndicale s'expriment sous forme de marchés de travaux ou de marchés de fournitures.*

Ces divers contrats sont passés par le Président du Comité, au nom du Syndicat, et dans la limite des autorisations budgétaires.

Leur validité est toujours subordonnée à l'approbation préfectorale (2) — il faut ici sans aucun doute appliquer les règles concernant l'approbation des marchés communaux — c'est la seule garantie contre l'arbitraire.

1°) *Marchés de travaux.* — La procédure à suivre pour la passation de ces marchés ne comporte aucune particularité : comme pour les marchés de travaux communaux, le recours à l'*adjudication* est le procédé normal ; celui qui donne les meilleurs garanties et que doit recommander l'Administration tutrice.

Il est possible de recourir au *marché de gré à gré*, conformé-

(1) Cf. supra « Fonctionnement interne — activité organique — agents d'exécution ».

(2) Cf. art. 115 L. M.: « ... Les traités de gré à gré passés par les communes et les établissements de bienfaisance sont approuvés par l'autorité qui règle le budget. »

ment à la législation générale en vigueur ([3]), chaque fois qu'il s'agit d'un ouvrage d'une exceptionnelle urgence ou d'une nature telle qu'il exige un outillage spécialisé et des capacités extraordinaires.

L'approbation des marchés de gré à gré, à l'examen desquels le Préfet apportera toute son attention est fonction de l'intérêt évident que présente l'opération dans chaque cas.

Toutes les fois que c'est possible, eu égard aux circonstances et à condition que le marché soit de quelqu'importance, il convient d'inclure dans la formule d'approbation la réserve qu'un *appel d'offres* sera préalablement effectué et qu'un *concours* sera ouvert entre les entrepreneurs désireux de présenter leurs offres.

2°) *Marchés de fournitures.* — L'article 11 de la Loi Municipale (modifié par le Décret-Loi du 5 novembre 1926) définit la procédure à suivre pour la passation des « marchés de travaux, transports et fournitures ».

Les règles à observer sont en principe les mêmes dans tous les cas, mais en fait, et dans l'administration du Syndicat surtout, l'importance et la nature souvent particulières des marchés de travaux permettent en général d'y déroger par application de l'Ordonnance de 1837.

C'est donc en ce qui concerne seulement les marchés de transports et fournitures qu'il est pratiquement possible au Préfet de statuer sur l'approbation autrement que par voie d'interprétation souveraine, et d'appliquer avec quelque rigueur l'article 115, encore que ce texte permete d'étendre à ces marchés de transports et fournitures certaines dérogations de l'Ordonnance de 1837.

(3) Art. 115 Loi Municipale, et Ordonnance 14 novembre 1837, torité qui règle le budget. »

L'article 115 vise les marchés passés par les communes et les établissements de bienfaisance, mais il s'applique expressément aux Syndicats de Communes.

Son avant dernier paragraphe est en effet ainsi conçu : « *Les Syndicats de Communes bénéficient du traitement de celle* « *des communes syndiquées qui compte la plus forte population.*»

Trois modes de réalisation des contrats sont prévus par l'arti- 115.

Selon que le montant du marché est plus ou moins important, selon que la population de la plus forte commune du Syndicat est plus ou moins considérable, il *peut* être fait usage du *marché de gré à gré,* ou même d'une *simple commande dépourvue de toute forme* ; mais le procédé normal demeure toujours *l'adjudication.*

Les limites numériques dans lesquelles ces facultés peuvent jouer ont été modifiées par le Décret-Loi du 23 octobre 1935, art. 1, qui s'incorpore à l'art. 115. Il en résulte qu'actuellement :

1°) Les Syndicats de Communes sont dispensés de passer des marchés écrits pour les travaux, transports et fournitures dont la dépense n'excède pas 3.000 francs, lorsque la population de la plus forte commune syndiquée est inférieure à 30.000 habitants, 6.000 fr. lorsque la population de cette commune dépasse 30.000 habitants,, et 6.000 frs. dans tous les cas lorsque le Syndicat est situé dans un Département dont la population dépasse 2.000.000 d'habitants.

2°) Les Syndicats de Communes peuvent passer des marchés de gré à gré pour les travaux, transports et fournitures quelconques dont la valeur n'excède pas, *pour le montant total de l'entreprise*, la somme de 15.000 francs, ou 30.000 francs, ou 80.000 francs, suivant que la plus forte des communes syndiquées comporte moins de 5.001 habitants, ou de 5.001 à 30.000 habitants, ou plus de 30.000 habitants. « Lorsque les marchés sont

« conclus avec des sociétés d'ouvriers français, les maxima ci-
« dessus prévus sont majorés de 5.000 francs. »

b) *Concession.* — La concession est le second procédé prévu par le Droit administratif pour l'exploitation des services publics — c'est la transposition dans le droit actuel de la « ferme » de l'ancien droit, mais limitée aux services publics dont l'exploitation présente un caractère industriel ou commercial dominant.

Comme toute collectivité publique, le Syndicat de Communes, lorsque son objet le lui permet, peut concéder *l'exploitation* du service public pour lequel il s'est constitué.

Le contrat de concession constitue pour la collectivité concédante, un acte juridique capital, qui borne son activité future et la lie pour de longues années.

Dans les périodes d'économie stable, l'acte de concession s'il est exactement exécuté de part et d'autre, est tenu par la jurisprudence comme intangible, irrévocable, sans l'accord de volonté des deux parties en cause, concédant et concessionnaire. (1)

La validité de cet acte est donc de toute nécessité subordonnée à l'observation de règles de forme et de règles de fond.

Le titre VIII de la Loi municipale dans sa rédaction de 1890 comme dans ses modifications ultérieures, est muet quant aux conditions de validité des concessions passées par les Syndicats

(1) Depuis la guerre le Conseil d'Etat a admis dans certains cas la possibilité d'une résiliation unilatérale de la concession, soit en vertu de la théorie de l'imprévision (arrêt du gaz de Bordeaux), soit en se fondant sur le fait que l'objet de la concession ne répondant plus à aucun besoin avait perdu en fait le caractère de service public (arrêt des tramways de Cherbourg). Mais ces décisions sout toujours motivées par les nécessités qu'imposent les perturbations économiques actuelles, et l'on peut espérer qu'une ère plus stable permettra aux principes juridiques de reprendre leur autorité pour garantir le respect des conventions publiques ou privées.

de Communes, que nous désignerons pour plus de commodité « concessions syndicales ».

La raison de ce silence nous paraît être la suivante :

Dans sa conception primitive, le Syndicat de Communes n'était nullement destiné à l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial pour lesquels la concession est le régime normal, mas son objet essentiel devait être la gestion d'établissements charitables ou d'œuvres d'assistance.

Quant aux remaniements du titre VIII, ils paraissent avoir été élaborés en suivant le cadre du statut organique, et peut-être sans qu'aient toujours été clairement aperçues les possibilités nouvelles offertes au Syndicat de Communes en fonction des techniques modernes.

De l'esprit de la Loi et de la logique des choses, il résulte néanmoins qu'il convient en principe d'appliquer aux concessions syndicales les règles établies pour les concessions communales.

De cette proposition découlent certaines conséquences pratiques :

1°) Peuvent être concédés par un Syndicat les services qui peuvent être concédés par une commune (eau, gaz électricité, transports, pompes funèbres, etc.).

2°) L'exploitation sous le régime de la concession doit être décidée par une délibération du Comité. Même solution pour les modalités générales de l'acte à passer (choix du concessionnaire, durée de la concession, engagements financiers, conditions de rachat... etc.).

3°) La demande de concession fait l'objet, de la part de l'autorité tutelle, d'une enquête de commodo et incommodo dans les communes syndiquées.

4°) Les délibérations du Comité sont soumises à l'approbation du Préfet.

5°) L'acte de concession est passé par le Président du Comité au nom du Syndicat.

6°) Le Président du Comité ne peut valablement signer la concession qu'après intervention d'un arrêté préfectoral autorisant l'opération.

7°) Le silence de l'Administration ne vaut approbation qu'après les délais de 3 mois et 6 mois prévus à l'art. 69 paragr. 6 de la Loi Municipale.

8°) A l'acte de concession proprement dit est annexé un cahier des charges soumis à l'examen des services techniques (génie rural, contrôle des distributions d'énergie électrique, etc.), et à l'approbation du Préfet.

9°) Ce cahier des charges est fréquemment un document type, établi par le Département ministériel auquel se rattache l'objet du Syndicat et qui comporte des dispositions identiques pour tous les Syndicats créés ou à créer pour le même objet. A ces dispositions il ne peut être dérogé en tout ou partie qu'en suivant des procédures instituées pour chaque cas par des textes spéciaux.

10°) La déclaration d'utilité publique du service faisant l'objet de la concession syndicale suppose l'observation de formes spéciales, prévues par l'article 11 de la loi du 15 juin 1906, en ce qui concerne les distributions d'énergie électrique, mais ses effets juridiques, exorbitants du droit commun sont identiques à ceux qui résultent de la déclaration d'utilité publique d'un service communal concédé.

Telles sont les conditions générales de validité des concessions syndicales; mais il existe encore des conditions spéciales aux concessions passées par les *Syndicats d'électrification,* et qui sont, elles, expressément définies par la loi.

Nous avons vu plus haut, d'une part que la distribution d'énergie électrique (D. E. E.) constitue le service public type dont le régime d'exploitation normal est, en l'état actuel, la concession ; d'autre part que les Syndicats d'électrification sont de loin les plus nombreux et les plus importants. (1)

Il nous paraît donc nécessaire de consacrer un exposé particulier aux différents types de concession qui peuvent intervenir dans le fonctionnement d'un Syndicat d'électrification.

C) *Concessions pour l'électrification.* — Le statut des Distributions d'énergie en France est inclus :

1°) *Dans la Loi organique du 15 juin 1906.*

2°) *Dans le Décret du 29 juillet 1927* « portant règlement d'ad-
« ministration publique pour l'application de la Loi du 15 juin
« 1906 sur les D. E. E., et abrogeant les décrets des 3 avril 1908,
« 24 avril 1923 et 14 octobre 1924. »

Toute la réglementation en vigueur relative aux concessions pouvant intéresser les Syndicats d'électrification est reprise dans ce Décret du 29 juillet 1927, au chapitre III sections 1 et 3 dont on trouvera le texte à l'annexe IX de l'appendice.

Mais quelles sont ces concessions ? La circulaire d'application du Ministre des Travaux Publics du 29 juillet 1927, énumère différents types de concesson, qui n'intéressent pas tous les Syndicats de Communes. Ce sont :

les distributions publiques concédées par une commune ou un *Syndicat de Communes,*

les distributions publiques concédées par l'Etat,

(1) 91 % des Syndicats groupant 92 % des communes syndiquées ont pour objet l'électrification. Cf. 1re partie, 2e section, chapitre 3 in fine.

les distributions aux services publics concédées par l'Etat,
les transports concédés par l'Etat.

La circulaire ajoute: « Il n'y a pas de règle absolue qui per-
« mette de déterminer dans tous les cas et d'une manière auto-
« matique s'il faut une concession syndicale, une concession de
« distribution aux services publics ou une concession de trans-
« port. Les règlements établissent seulement les types dans les-
« quels les lignes seront classées d'après leurs objets et leurs ca-
« caractérisques particulières. ».

Comme on le voit la différenciation théorique de ces divers modes de concession est assez vague. Il semble toutefois que du point de vue purement syndicale on puisse la pousser d'avantage en se fondant sur la pratique :

Sont d'abord à éliminer en droit les « distributions publiques « concédées par l'Etat » — l'installation d'un service public de distribution constitue en effet pour un Syndcat de Communes, sur son territoire, une faculté qu'il peut librement exercer, sous réserve bien entendu de l'observation des formes légales.

Sont ensuite à éliminer *en fait* et en l'état actuel, les « transports d'énergie concédés par l'Etat » — en effet si rien ne s'oppose en principe à ce qu'un Syndicat de Communes se constitue pour le transport de l'énergie, on ne relève pratiquement aucun Syndicat pour cet objet, et il paraît improbable qu'il puisse jamais s'en former, dans les conditions économiques actuelles tout au moins.

Restent donc comme modes de concession intéressant les Syndicats de Communes :

1°) *et principalement, les « distributions publiques concédées par une commune ou un Syndicat de Communes. »*

2° *et accessoirement les « Distributions aux services publics concédées par l'Etat »*. L'intérêt de ce type de concession pour le Syndicat n'apparaît d'ailleurs pas à priori ; nous le dégagerons plus loin.

Nous allons examiner rapidement les deux modes de concession précités, mais notons tout de suite que la situation juridique du Syndicat est différente dans l'un ou l'autre cas : dans le premier, qui représente le *cas normal général,* il s'agit à proprement parler d'une « concession syndicale » où la collectivité des communes est *partie à l'acte en qualité de concédant* —, dans le second, qui représente le *cas exceptionnel,* le Syndicat n'est pas partie à l'acte, il n'en est, *pour ce qui concerne son territoire que le tiers bénéficiaire.*

Les deux modes de concession peuvent d'ailleurs parfaitement se cumuler pour un même Syndicat.

Ils comportent l'un et l'autre, des *cahiers* des charges-types dont la teneur est arrêtée :

1°) Pour *les distributions concédées par le Syndicat de Communes,* par l'Annexe I du *Décret du 17 janvier 1928,* modifié par le *Décret du 13 septembre 1934.*

2°) Pour les *distributions aux services publics* concédées par l'Etat, par l'Annexe au *Décret du 4 mars 1934.*

Distributions publiques concédées par un Syndicat de Communes.

C'est la concession syndicale à proprement parler, c'est-à-dire *le droit reconnu dans une convention spéciale, par le Syndicat (concédant) à une entreprise privée (concessionnaire), d'exploiter sur son territoire pendant une durée et suivant les modalités déterminées dans un cahier des charges annexé à la convention, un service public de D. E. E.*

Lorsque la concession a été réalisée, l'intérêt général exige qu'une surveillance constante soit exercée sur le fonctionnement technique et financier de l'exploitation du service concédé. Pour répondre à cette nécessité, les art. 15 et 16 de la Loi du 15 juin 1906 ont institué un corps de « contrôle des D. E. E. » composé

d'Ingénieurs en Chef et d'Ingénieurs Ordinaires dépendant du Ministre des Travaux Publics.

Acte de concession. — On trouvera à l'annexe IX, art. 12 à 18, les règles fixées par le Décret du 29 juillet 1929 et qu'il convient d'observer pour assurer la validité de la concession syndicale.

Nous relevons seulement ici deux règles de procédure qui sont *spéciales aux Syndicats d'électrification* et que nous avons annoncées plus haut en examinant les conditions générales de validité des concessions syndicales :

1°) Selon l'art. 18 paragr. 3 du Décret susvisé, reprenant d'ailleurs l'art. 7 de la Loi du 15 juin 1906, l'acte de concession est passé « *Par le Président du Comité du Syndicat, en exécution* « *d'une délibération de ce Comité, en accord avec les délibéra-* « *tions des Conseils Municipaux de toutes les communes syndi-* « *quées.* »

La nécessité d'un accord unanime et exprès de *tous* les Conseils Municipaux intéressés, répond au souci louable de garantir chaque membre de la collectivité contre les entraînements de la majorité du Comité, s'agissant de l'acte le plus lourd de conséquences que le Syndicat puisse avoir à accomplir au cours de son existence.

Mais on peut dire que le scrupule du législateur a ici dépassé la mesure :

D'abord la réalisation de cette condition est pratiquement très difficile à obtenir dans un Syndicat groupant de nombreuses communes rurales — il y aura toujours des retardataires à semoncer, des rappels à adresser, des délibérations erronées à faire rectifier ; d'où une perte de temps et une entrave sérieuse apportée à la mise en train du service public de D. E. E.

Mais surtout le législateur ne s'est pas aperçu que, dans le cas où l'unanimité des Conseil municipaux ne pourrait être ralliée

au projet du Comité, et où pour d'autres raisons la dissolution d'office du Syndicat ne pourrait être prononcée, l'Administration se trouverait placée dans une impasse curieuse dont ni la Loi, ni les Tribunaux administratifs, ni même l'empirisme ne pourraient la tirer, et la distribution de l'énergie aux populations intéressées devrait être indéfiniment ajournée.

Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur ce point en étudiant au chapitre suivant les modes de dissolution du Syndicat. Il serait donc tout à fait utile que le texte précité fût modifié. Par analogie avec la règle posée par les art. 29 et 33 du Décret du 29 juillet 1927 en ce qui concerne les concessions de distribution aux services publics il pourrait être décidé que l'arrêté préfectoral portant ouverture de l'enquête dans les communes syndiquées prescrira aux Conseils Municipaux de délibérer sur la question.

Il y aurait lieu en outre de décider que faute par eux d'avoir fait parvenir leur délibération dans le délai d'un mois,les Conseils municipaux seraient tenus comme ayant approuvé le projet, et que l'accord exprès ou tacite des 3/4 par exemple desdits Conseils, suffirait à justifier l'approbation préfectorale et à valider l'acte de concession.

2°) Selon l'art. 18, paragr. 5, dans le cas où il y a désaccord sur le projet de concession entre le Syndicat et le service du contrôle, le dossier doit être transmis au Ministère des Travaux Publics qui statue après avis du Conseil supérieur de l'Electricité.

Cahier des Charges. — Le cahier des charges-type est fixé par le Décret du 17 janvier 1928, modifié le 13 septembre 1934, Annexe I. Il s'impose en principe au concédant et au concessionnaire.

L'art. 7 paragr. 2 de la Loi du 15 juin 1906 permet cependant d'y déroger dans les conditions suivantes : « Toutefois si l'acte

« de concession passé par le Ministre, le Préfet, le Maire, ou le « Président du Comité du Syndicat de Communes comporte des « dérogations ou des modifications au cahier des charges-type, « il ne devient définitif qu'après avoir été approuvé par un Dé- « cret délibéré en Conseil d'Etat. »

En ce qui concerne les différentes clauses contenues dans le cahier des charges-type, nous ne pouvons que renvoyer au texte susvisé.

Notons seulement que la durée maxima de la concession y est fixée à *40 ans,* et que les dispositions relatives aux tarifs du courant-lumière et force motrice, ont été modifiées par un Décret-Loi du 8 août 1935, qui a de plus autorisé les collectivités concédantes à réviser unilatéralement à titre exceptionnel les cahiers des charges de leurs concessions, suivant les nouveaux barêmes établis.

Distributions aux services publics concédées par l'Etat.

Cette définition de la Loi est tout à fait défectueuse ; elle interdit au profane de concevoir le mécanisme et l'utilité de ce procédé administratif.

A la lumière de son cahier des charges-type, il semble que l'on puisse définir ce mode de concession :

Le Droit et l'obligation pour le concessionnaire reconnus dans une convention spéciale passée entre l'Etat (concédant) et une entreprise privée (concessionnaire), de distribuer l'énergie électrique, dans une zone, pour durée et suivant des modalités déterminées par un cahier des charges annexé à la convention:

1°) *aux services publics organisés en vue des transports en commun de l'éclairage public ou privé ou de la fourniture de l'énergie aux particuliers ;*

2°) *aux services publics organisés en vue de l'alimentation en énergie des services publics énumérés au paragraphe précédent.*

Du point de vue du Syndicat, le service public de D. E. E. qu'il s'agit d'alimenter en énergie au moyen de ce type de concession, ce sera, soit l'Office syndical en cas d'exploitation en régie, soit la concession syndicale proprement dite.

Le Syndicat de Communes n'est donc ici pas présent au contrat de concession. Il en sera néanmoins souvent le promoteur car il en est le tiers bénéficiaire.

Il en retire la certitude indispensable de pouvoir alimenter convenablement en énergie sa propre distribution.

On peut estimer qu'il acquiert en outre de ce fait la possibilité d'imposer son fournisseur de courant aux communes qui viendraient à s'agréger à lui, alors même que ces communes seraient situées dans une zone attribuée à un autre « concessionnaire aux services publics ».

Enfin il semble que l'Autorité administrative puisse tenter de faire appel à ce mode de concession, pour vaincre la résistance de certaines communes syndiquées, dans l'hypothèse juridiquement insoluble que nous vous avons précédemment esquissé. ([1]).

D'autre part, dans la pratique courante, il arrive fréquemment que l'entreprise titulaire de la concession syndicale proprement dite, se confonde avec l'entreprise titulaire de la concession d'Etat aux services publics dans la zone où est située le Syndicat. La fourniture du courant au Syndicat et sa distribution au public sont alors assurées par la même entreprise. Du point de vue purement économique ce système est évidemment tout à fait rationnel.

La concession par l'Etat de la distribution aux service publics est donc intimement liée au fonctionnement du Syndicat.

Acte de concession. — La procédure à suivre pour l'établissement de la convention diffère sur certains points des formalités

(1) Pour la discussion de ce procédé cf: chapitre suivant.

à observer pour la passation de la concession syndicale : On en trouvera le détail aux art. *27 à 35 du Décret du 29 juillet 1929* ([1]) d'ailleurs modifiés sur certains points de détail par le Décret du 28 mars 1935.

Cahier des charges. — Le cahier des charges-type est arrêté par l'Annexe au *Décret du 4 mars 1924* — il comporte des clauses comparables à celles du cahier des charges-type de la concession syndicale.

Notons que la durée maxima de la concession de distribution aux services publics est également fixée à *40 ans.*

3°) *Relations d'ordre administratif.*

Après qu'il a réalisé sa structure financière et économique, le Syndicat de Communes n'a plus qu'à subsister selon sa règle.

A moins de modifications ou d'extensions dans son objet, la vie juridique normale du Syndicat ne se manifeste plus dès lors que par les assemblées annuelles du Comité, l'établissement des budgets annuels, les délibérations du bureau, le renouvellement sexennal de ce bureau, et les actes d'administration courante.

Ces divers phénomènes de l'existence syndicale, que nous avons exposés séparément aux chapitres précédents sont inspirés ou guidés par le Président du Comité dans le cadre de la Loi *et sous le contrôle du Préfet.*

La tutelle administrative s'exerce en effet, nous l'avons vu, à l'égard du Syndicat comme à l'égard de la commune.

Cette assimilation n'est pas formellement inscrite dans la Loi, mais elle est consacrée par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Les conditions dans lesquelles peut s'exercer la tutelle imposée

(1) Cf. Annexe IX.

au Syndicat soulèvent néanmoins quelques questions qu'il y a lieu de relever :

1°) *Refus du Président d'accomplir un acte obligatoire ou négligences dans l'accomplissement de cet acte.* Le Préfet peut-il faire ici application de l'art. 85 de la Loi Municipale pour procéder d'office à l'acte dont s'agit? (1).

Il semble qu'il faille conclure nettement par l'affirmative. Il n'est pas possible que la vie du Syndicat, et des intérêts légitimes, puissent être entravées par le mauvais vouloir ou l'incompétence du Président du Comité. Les nécessités de l'ordre public, même en l'absence de l'art. 85, suffiraient à justifier l'intervention d'office du Préfet ;

Soit par exemple un Président qui refuserait de présenter au Comité un projet de budget syndical. Il est indispensable que ce document soit établi, voté et approuvé: des prêteurs, des créanciers, des salariés y ont un intérêt ivident. La tutelle administrative s'exercera dans ce cas de la façon suivante : Le Préfet, suivant l'art. 85, commencera par mettre en demeure le Président d'avoir à présenter au Comité pour telle date un projet de budget. Sur le refus ou le silence du Président, le Préfet prendra ensuite un arrêté pour constater cette carance et ordonner qu'il soit procédé à l'établissement d'office d'un budget, soit en son nom par les agents de l'administration, soit par un délégué spécial (un membre de bureau syndical par exemple.).

La procédure sera la même pour tous autres actes obligatoires d'administration, comme notamment le mandatement des sommes dues aux créanciers du Syndicat.

(1) Art. 85 L. M.: « Dans le cas où un maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office, par lui même ou par un délégué spécial. »

2°) *Sanctions adminsitratives à légard du Président.*

Nous avons dit plus haut que la suspension et la révocation, dont peut se trouver frappé un Maire en vertu de l'art. 86 de la Loi Municipale, ne semblent pas pouvoir être appliquées par le Préfet ou le Ministre à un Président de Syndicat.

Cette solution paraît commandée par le principe général du Droit sanctionnateur selon lequel les peines instituées par la Loi ne peuvent être étendues de plano quant à leur objet et quant à leurs sujets.

Ce principe doit s'imposer à l'administrateur comme au juge.

Il n'en est pas moins vrai que le Préfet se trouve juridiquement désarmé, en l'état actuel, vis-à-vis d'un Président de Syndicat coupable de fautes graves.

Pour éliminer un Président indigne, le Préfet ne peut que tenter de le contraindre à démissionner, en paralysant en fait la vie administrative du Syndicat par un exercice volontairement abusif de son pouvoir de tutelle.

Mais cette action du Préfet peut fort bien ne pas être immédiatement efficace, et nuire au Syndicat lui-même si elle doit se prolonger.

Il serait donc tout à fait souhaitable qu'un texte intervint pour instituer des peines disciplinaires à l'égard des Présidents de Syndicat et pour réglementer les formes de leur application.

3°) *Réduction ou rejet par le Préfet de dépenses budgétaires. Inscription d'office au budget par le Préfet de dépenses obligatoires.*

Il semble que ces manifestations de la tutelle administrative, prévues et réglées par les art. 148 et 149 de la Loi Municipale, doivent s'appliquer aux Syndicats de Communes, le Comité jouant ici le rôle du Conseil Municipal.

La Loi ne prescrit pas cette assimilation ; elle s'impose pourtant en raison de la nature et du but identiques de l'intervention préfectorale dans le cas d'un budget communal et dans le cas d'un budget syndical, comme en raison des nécessités de l'ordre public et des intérêts en cause.

Notons enfin que, s'agissant d'adduction d'eau ou d'électrification, des rapports constants prendront naissance entre le Syndicat de Communes et le service administratif du *Génie rural,* spécialement créé pour seconder les collectivités des campagnes dans l'étude et l'exécution de travaux publics de cette nature, chaque fois que les organes exécutifs du Syndicat décideront de s'assurer la calloboration de ce service.

CHAPITRE V

DUREE DU SYNDICAT DE COMMUNES.

DISSOLUTION

1°) *Durée du Syndicat.* — En l'état actuel du Droit public, le Syndicat de Communes ne peut être considéré comme incorporé à la société des êtres administratifs dont se compose l'Etat.

Sa constitution est toujours facultative, sa permanence toujours précaire.

Il ne serait pas conforme au caractère essentiellement politique de la constitution de 1875 d'admettre pour le Syndicat, dont la création dépend de contingences économiques ou d'opportunité, l'intangibilité fondamentale qui s'attache aux grands Corps de l'Etat, aux Départements, aux Communes. (1).

C'est d'ailleurs cette solution qu'affirme l'art. 178 de la Loi Municipale : Après avoir dans son paragraphe I décidé que : « le Syndicat est formé, *soit à perpétuité, soit pour une durée dé-* « *terminée,* par la décision d'institution », ce texte organise, dans ses paragr. 2 et 3 des procédures de *dissolution de plein droit, volontaires ou d'office* qui s'appliquent aussi bien dans le cas d'un Syndicat sans limitation de durée que dans le cas d'un Syndicat à temps.

(1) La possibilité de suppression d'une commune par voie législative, ne fait pas échec à l'intangibilité de la commune en tant qu'institution.

La durée du Syndicat de Communes est donc le temps qui s'écoule entre la date de la décision d'institution et la date de sa dissolution.

2°) *Dissolution.* — Les causes de la dissolution du Syndicat et les procédures qui permettent de l'obtenir sont déterminées par l'art. 178 de la Loi Municipale, paragr. 2 et 3 ainsi conçus :

Art. 178, paragr. 2 : « Le Syndicat est dissous, soit de plein « droit par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou « par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit « par le consentement de tous les Conseils Municipaux intéressés. »

Art. 178, paragr. 3 : « Il peut être dissous soit par Décret sur « la demande motivée de la majorité desdits Conseils et l'avis « de la Commission départementale, soit d'office par un Décret « rendu sur l'avis conforme du Conseil Général et du Conseil « d'Etat. Le Décret de dissolution détermine, sous la réserve des « droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquida- « tion du Syndicat. »

Trois modes de dissolution sont institués par ce texte ; La dissolution de plein droit, la dissolution volontaire et la dissolution d'office.

a) *Dissolution de plein droit.* — Elle s'opère d'elle-même, sans qu'il soit besoin de la constater par un acte quelconque.

L'art. 178 paragr. 2 alinéa I, qui la prévoit, lui reconnaît *deux causes* : « l'expiration du temps pour lequel le Syndicat a été « formé, c'est-à-dire l'*arrivée du terme,* et la consommation de « de l'opération qu'il avait pour objet » c'est-à-dire en fait et plus généralement la *réalisation d'une condition expresse ou tacite.*

La consommation de l'entreprise syndicale n'est pas en effet la seule condition de dissolution — il n'est pas douteux à notre avis qu'un Syndicat pourrait être valablement formé sous la ré-

serve, exprimée dans la décision d'institution, qu'il cessera d'exister si telle ou telle condition vient à se réaliser.

Ainsi d'un Syndicat d'études pour des travaux d'irrigation, constitué sous la réserve qu'il sera dissous de plein droit dans le cas où l'Etat déciderait de prendre l'initiative des travaux avant la consommation de l'objet syndical.

Notons que ces deux causes de dissolution, arrivée du terme, réalisation de la condition, rentrent dans le droit commun en matière de société civile (art. 1865 du Code Civil, Nos 1 et 2).

b) Dissolution volontaire. — La dissolution peut résulter d'un acte de volonté des membres du Syndicat de Communes dans deux cas :

1°) *Consentement unanime des Conseils Municipaux intéressés,* art. 178 paragr. 2 alinéa 2. La Loi ne prévoit ici aucune procédure particulière, mais pour éviter toutes contestations ultérieures, il conviendra que le Préfet du Département de la commune siège exige l'observaion de certaines formes :

Lorsque la dissolution aura été décidée, en assemblée du Comité, le Président adressera aux Conseils municipaux des communes syndiquées un modèle de délibération conforme au vœu du Comité.

Les Conseils municipaux s'ils adoptent la dissolution et les clauses de liquidations proposées adresseront ainsi des délibérations nécessairement concordantes au Préfet qui les réunira.

Lorsque *tous* les Conseils municipaux auront fait parvenir des délibérations identiques, le Syndicat sera juridiquement dissous, mais à partir de ce moment-là seulement.

Il est important que soient constatées, d'une part l'unanimité du consentement des Conseils municipaux, d'autre part la date précise de la mort civile du Syndicat en tant que personne morale.

Aussi estimons nous indispensable l'intervention d'un arrêté

préfectoral récognitif de la dissolution, qu'il conviendra de notifier aux communes intéressées, et le cas échéant à des tiers (concessionnaire par exemple.).

Lorsque l'unanimité des Conseils municipaux se fait sur le principe de la dissolution, mais ne peut s'obtenir sur les modalités, Morgan estime que la dissolution n'en est pas moins réalisée, mais qu'il appartient alors à l'autorité qui a décidé l'institution du Syndicat de trancher le désaccord (1). Cet auteur propose d'ailleurs la même solution dans le cas où un désaccord analogue viendrait à se produire à propos d'une dissolution de plein droit.

2°) *Vœu de la majorité des Conseils municipaux intéressés,* art. 178, paragr. 3, alinéa I.

Ce motif de dissolution se produira en fait lorsque, le Comité ayant statué comme précédemment, l'unanimité des Conseils municipaux ne pourra se faire sur le principe de la dissolution, mais que la majorité d'entre eux y sera néanmoins favorable.

Il s'agit ici d'une mesure plus grave puisque les Communes opposées au projet pourront se trouver contraintes d'en subir les effets. C'est pourquoi le texte susvisé entoure ce mode de dissolution d'une procédure spéciale et ne reconnaît qu'à l'autorité du Ministre le pouvoir de la décider.

La demande en dissolution doit être *motivée*. Les rédacteurs de la délibération-type du Conseil municipal portant accord à la dissolution, auront donc intérêt dans tous les cas à insérer un paragraphe destiné à justifier l'opération en droit comme en fait. Cette précaution dispensera d'avoir à demander le vote de

(1) Cf. Morgan, 10e éd., t. II, N° 2280, p. 791: « Toutefois si les communes n'étaient pas d'accord sur le partage de l'actif ou sur toute autre condition, nous croyons que la difficulté devrait, même en cas de dissolution de plein droit, être tranchée par l'autorité qui a décidé l'institution. »

nouvelles délibérations aux Conseils municipaux favorables, si l'unanimité ne peut être obtenue.

La majorité favorable à la dissolution doit être certaine : elle sera constatée par un rapport du Préfet.

Le Préfet présentera son rapport et ses conclusions sur les motifs invoqués, à l'*avis de la Commission départementale.*

Il résulte à contrario de l'alinéa 2 du paragr. 3 de l'art. 178, qu'un avis défavorable de la Commission départementale ne s'impose en rien à la décision de l'Administration.

Alors même que l'avis de la Commission départementale serait favorable à la dissolution, il appartient au Gouvernement de décider s'il doit accueillir ou non la demande, si le Syndicat n'est réellement plus viable, ou si l'intérêt public ne commande pas au contraire de laisser subsister l'association en dépit des difficultés temporaires qu'elle éprouve.

Sur rapport du Préfet et sur l'avis de la Commission départementale le Ministre statue sur la demande en dissolution par Décret simple.

Quoique la Loi ne le dise pas, la dissolution doit être en ce cas, toujours prononcée par le Ministre de l'Intérieur quelque soit l'objet du Syndicat. C'est en effet le Ministre de l'Intérieur qui, par les Préfets, exerce la tutelle administrative sur les communes et les Syndicats de Communes.

Le Décret de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation.

Ampliation du Décret de dissolution devra être notifiée aux communes intéressées et le cas échéant aux tiers.

c) *Dissolution d'office,* art. 178, paragr. 3, alinéa 2. Ce mode de dissolution s'opère en droit par voie d'autorité pure, sans qu'il soit besoin de consulter les communes intéressées.

Hormis la dissolution d'un Syndicat illégal par son objet ou contraire à l'ordre public dans son fonctionnement, il ne paraît

d'ailleurs pas que les choses se présentent ainsi dans la pratique.

D'une manière générale, ce mode de dissolution répond en fait à une situation inverse de celle que nous venons d'exposer : Ce n'est plus la majorité des Conseils Municipaux intéressés qui demande la dissolution, c'est *la minorité.*

Si elle obtient satisfaction, cette minorité contraint le reste des communes intéressées à abandonner la formule syndicale, et si les communes favorables à son maintien obtiennent l'autorisation de demeurer associées pour le même objet ce n'en sera pas moins une nouvelle personne morale qui aura été instituée.

La dissolution d'office est donc une mesure grave, à laquelle on ne peut recourir sans motifs impérieux. Le texte précité la subordonne à des conditions spéciales plus rigoureuses que la dissolution prononcée sur le vœu de la majorité des Conseils municipaux :

Au lieu d'un avis sans force obligatoire de la Commission départementale, la demande en *dissolution d'office doit être soumise à l'avis du Conseil Général du Département-siège du Syndicat et à l'avis du Conseil d'Etat.*

Pratiquement, le Préfet, sur le vu de délibérations fortement motivées de Conseils municipaux adhérents au Syndicat, et à la suite d'une enquête approfondie, soumet la demande accompagnée de ses propres conclusions aux délibérations du Conseil Général. Le dossier est ensuite transmis au Ministre de l'Intérieur qui le soumet au Conseil d'Etat.

La dissolution d'office est égalemet prononcé par Décret, mais fait capital, *elle ne peut être décrétée que si les avis du Conseil Général et du Conseil d'Etat sont l'un et l'autre favorables à la dissolution.*

Si ces avis sont tous deux favorables, la loi n'oblige pas pour autant le Ministre de l'Intérieur à prononcer la dissolution, mais

pratiquement on ne voit guère comment, à moins de faits nouveaux, il pourrait s'en abstenir.

Cette nécessité légale d'un avis conforme du Conseil Général et du Conseil d'Etat, peut conduire l'administration dans une impasse gravement préjudiciable à l'intérêt général, si l'on se place dans une hypothèse particulière qui s'est trouvée présentée au chapitre précédent à propos des concessions dans les Syndicats d'électrification, et qui trouve ici sa place pour la discussion théorique :

c) *D'une dissolution d'office légalement indispensabble, légalement impossible.*

Il faut partir de la donnée suivante :

Un Syndicat intercommunal *d'électrification* en assemblée du Comité, par une délibération prise à la majorité des voix, décide de faire exploiter la distribution d'énergie dans les communes adhérentes, sous le régime de la *concession.*

Conformément à la Loi du 15 Juin 1906 art. 7 et au Décret du 29 Juillet 1927 art. 18, paragr. 3, *le choix du concessionnaire doit,* préalablement à la passation de l'acte et à peine de refus d'approbation de cet acte par l'autorité tutelle, *être expressément ratifié par les délibérations de tous les Conseils municipaux intéressés.*

Voilà le point de départ tout à fait banal et fréquent.

Voici l'hypothèse ; elle peut être décomposée en deux temps:

1°) *Plusieurs délibérations* (émanant pratiquement de la minorité des Conseils municipaux dont les délégués, lors de l'Assemblée du Comité, avaient vraisemblablement porté leurs suffrages sur un autre candidat à la concession) *refusent de ratifier le choix du concessionnaire* agréé par le Comité et la majorité des Conseils municipaux.

Le Préfet tente une médiation, fait convoquer une assemblée extraordinaire du Comité, propose une transaction, ne l'obtient pas ; demande alors que soit envisagée la dissolution par consen-

tement unanime selon l'art. 178 paragr. 2 en vue d'une reconstitution ultérieure de deux Syndicats au lieu d'un, réunissant chacun les communes appartenant respectivement à l'un des deux groupes antagonistes. La majorité s'y refuse. Chacun demeure sur ses positions, les uns pour exiger que le Syndicat subsiste avec sa formation initiale et le concessionnaire choisi par le Comité, les autres pour refuser de ratifier ce choix.

A ce moment, la dissolution d'office paraît la seule solution convenable, la seule voie juridique susceptible de régler le différend en fonction de l'intérêt général.

L'autorité tutelle ne trouvant pas dans la Loi le pouvoir d'imposer un concessionnaire contre le vœu d'un seul des Conseils municipaux, *la dissolution d'office semble même à ce moment légalement indispensable.*

2°) Le Préfet entreprend donc la procédure de dissolution d'office conformément à l'art. 178, paragr. 3 : il constitue un dossier réunissant les délibérations des Conseils municipaux, les procès-verbaux des séances du Comité, les rapports d'enquête de l'Ingénieur en chef du contrôle des D. E. E., formule des conclusions établissant la nécessité de la dissolution d'office, et soumet la question au Conseil Général lors de sa plus prochaine session.

L'Assemblée départementale épousant la thèse de la majorité des communes syndiquées, émet un avis défavorable à la dissolution.

Dès lors il devient inutile de poursuivre la procédure, puisque le Décret de dissolution ne peut intervenir que « sur avis conforme du Conseil Général et du Conseil d'Etat. »

La dissolution d'office s'avère légalement impossible.

Les deux branches du dilemne ainsi posées, il n'est pas possible à l'administration active de laisser le problème en suspens. L'ordre public, l'intérêt général, les besoins des populations, le

retard imprévu qu'elles ont déjà supporté dans leur électrification du fait du désaccord syndical exigent qu'une prompte solution soit donnée au différend.

En droit strict, le procédé normal serait pour le Préfet d'obtenir du Gouvernement qu'un projet de Loi rectificatif de l'art. 7 de la Loi du 15 juin 1906 soit soumis au Parlement.

Mais il suffit d'observer qu'un projet de cette nature pourrait ne venir en discussion et n'acquérir force de Loi, que plusieurs années après son dépôt, pour apercevoir que le Préfet, s'il peut tenter de faire trancher législativement ce point de droit, ne peut en fait borner là son action.

Il lui est d'autre part impossible de déférer la question au Conseil d'Etat ; aucun excès de pouvoir, aucune violation ou fausse interprétation de la Loi n'ont été commis ; la Haute Assemblée rejetterait fatalement son pourvoi faute de base légale et sans statuer au fond. La délibération du Comité portant choix du concessionnaire serait d'ailleurs le seul acte de la procédure que le Préfet puisse attaquer valablement au contentieux. Si même on suppose qu'elle ait été irrégulièrement prise et que le Conseil d'Etat accepte de l'annuler, la majorité des communes syndiquées conserverait en mains les moyens d'obtenir du Comité une nouvelle délibération régulière en la forme, identique quant au fond, et le débat ne serait pas tranché pour autant, mais sa solution seulement différée.

Force est donc au Préfet de recourir à un règlement prétorien de la situation.

Que peut-il tenter en ce sens? et, dans un cas particulier correspondant exactement à cette hypothèse, dont nous avons eu l'occasion en tant que Chef de Cabinet du Préfet, de suivre activement l'évolution (1), qu'a-t-il tenté en fait?

(1) Haute-Vienne, Syndicat d'électrification dit de Compreignac.

Trois procédés de règlement s'ouvraient au Préfet. C'étaient, en allant du plus simple au plus complexe, la scission par voie d'autorité du Syndicat ancien en deux syndicats nouveaux, ou bien la scission par voie d'autorité de la concession dans le cadre maintenu du Syndicat ancien au bénéfice des deux candidats concessionnaires concurrents, ou encore l'imposition de fait et par un moyen oblique à toutes les communes syndiquées du concessionnaire choisi par le Comité.

a) *Scission du Syndicat.* C'est à cette solution que s'est rangé après de multiples tentatives de conciliation, et d'accord d'ailleurs avec les Ministres intéressés, le Préfet de la Haute-Vienne dans le cas particulier qui s'est offert à lui. Elle avait l'avantage d'être la plus simple, la plus immédiate dans ses effets et surtout la plus libérale. Elle était incluse dans le raisonnement suivant :

« De quoi sagit-il en fait? Un désaccord irrémédiable a pris « naissance entre deux groupes des Communes syndiquées (1) « dont chacun tient pour un concessionnaire différent, l'un et « l'autre d'ailleurs intimement liés à deux compagnies de pro- « duction et de transport d'énergie mortellement rivales et pour « des raisons qui ne sont pas toutes d'ordre économique. L'ordre « public et l'équité conseillent de scinder le Syndicat des 9 com- « munes en deux Syndicats nouveaux, dont l'un sera constitué « par les 6 communes favorables au choix du Comité et l'autre « par les 3 communes dissidentes. Sans doute cette solution ne « respecte pas les textes spéciaux à la matière, mais elle est con- « forme à l'esprit de l'art. 1865 du Code Civil sur les sociétés « civiles et à la règle générale que nul ne peut être contraint de « demeurer dans l'indivision. »

C'est ainsi que par un arrêté du 12 avril 1933, le Préfet de la

(1) Le 10 juin 1932 un arrêté préfectoral avait décidé l'institution d'un Syndicat d'électrification entre les communes de Beaune, Bonnac la Côte, Chaptelat, Compreignac, Couzeix, St-Pardoux, Roussac, St-Symphorien et St-Sylvestre.

Haute-Vienne, modifia d'autorité la circonscription du Syndicat de Compreignac, le réduisant de 9 à 6 communes, et institua parallèlement un Syndicat nouveau, dit de chaptelat formé des 3 communes dissidentes. (1).

L'arrêté préfectoral du 12 avril 1933 fut immédiatement déféré pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat tant par la Compagnie, dont le concessionnaire désigné par le Comité de l'ancien Syndicat, était le mandataire, que par le Président de l'ancien Syndicat.

Par un arrêt du 17 janvier 1936 la Haute Assemblée, considérant notamment que « par l'arrêté attaqué, le Préfet a modifié « l'arrêté précité du 10 juin 1932 et réduit de 9 à 6 le nombre « des communes membres dudit Syndicat, que cette opération « comportant dissolution du Syndicat primitif, ne pouvait être « régulièrement réalisée que dans les formes et conditions pré« vues par l'art. 178 de la Loi du 5 avril 1884 modifiée par la Loi « du 13 novembre 1917, c'est-à-dire dans l'espèce par Décret « rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat ; que dès lors et « sans qu'il soit besoin de statuer sur l'autre moyen du pourvoi, « le Syndicat requérant est fondé à demander l'annulation pour « excès de pouvoir de l'arrêté susvisé... »

a annulé l'arrêté du Préfet du Département de la Haute-Vienne du 12 avril 1933, portant scission de l'ancien Syndicat de Compreignac, en deux Syndicats nouveaux, l'un dit de Compreignac, l'autre dit de Chaptelat.

La solution du Conseil d'Etat, est, nous l'avons dit, parfaitement fondée en Droit. En prenant l'arrêté portant scission du Syndicat, le Préfet de la Haute-Vienne escomptait bien d'ailleurs son annulation contentieuse, mais il espérait que le Conseil d'Etat

(1) Le Nouveau Syndicat comprenait les communes de Beaune, Chaptelat et Couzeix, qui se trouvaient distraites du Syndicat de Compreignac.

tout en disant le Droit du moment et en le faisant respecter, n'hésiterait pas, en raison de l'intérêt général de la question, et suivant le pouvoir propre qui lui est reconnu, à créer le Droit sur un point que les textes existants ne permettaient pas de résoudre.

La Haute Assemblée n'a pas cru pouvoir entrer dans cette voie, et s'est bornée à annuler purement et simplement l'arrêté préfectoral du 12 avril 1933.

Notons qu'en fait le problème demeure identique : Le différend n'a fait que s'exaspérer ; les 3 communes dissidentes refusent plus que jamais d'accepter le concessionnaire, et derrière lui la Compagnie de production et de transport d'énergie choisie par le Comité. La situation est en outre compliquée du fait que le Préfet, comme conséquence de son arrêté de scission, avait approuvé les contrats de concessions passés par l'un et l'autre Syndicats avec l'un et l'autre concessionnaires qui ont construit les réseaux et distribuent actuellement l'énergie. Des difficultés inextricables vont donc se présenter pour l'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat.

Quoi qu'il en soit, c'est à la décision du Préfet, prise illégalement, sous sa responsabilité et en toute connaissance de cause, que 9 communes doivent d'être aujourd'hui électrifiées.

b) *Scission des concessions.* — C'était la seconde solution possible. Le Préfet, pouvait, tout en maintenant le Syndicat dans sa composition première, refuser d'approuver le contrat de concession qui lui était présenté, pour la totalité des communes syndiquées, et tenter d'obtenir du Comité qu'un second contrat fût passé avec le concessionnaire choisi par les communes dissidentes. Aucun texte ne s'oppose en effet à ce qu'un Syndicat fasse exploiter la D. E. E. par plusieurs concessionnaires.

Pratiquement, dans le cas particulier précité, il n'était pas

possible de recourir à ce procédé : La scission des concessions ne peut être envisagée, sans un abus manifeste de pouvoir qu'à titre de transaction, après réussite partielle des tentatives de conciliation, et comme ultime moyen de régler le désaccord, puisqu'elle suppose en fin de compte l'adhésion du Comité : Ce n'était pas le cas du Syndicat de Compreignac.

Mais il n'est pas moins vrai que le recours à cette solution doit être recommandé, chaque fois qu'il sera possible. On peut estimer, que, même si tous les Conseils Municipaux n'approuvent pas individuellement les deux concessions à la fois, l'art. 7 de la Loi du 15 Juin 1906 ne sera pas violé, si chacune de ces concessions est approuvée par « tous les Conseils municipaux intéressés » à l'une ou à l'autre d'entre elles.

c) *Imposition d'un seul concessionnaire à tout le Syndicat.*

Prise directement, par voie d'autorité, une semblable mesure constituerait une violation flagrante de l'art. 7 de la Loi du 15 juin 1906 et de l'art. 18 du Décret du 29 juillet 1927, qui exigent le consentement unanime des Conseils municipaux au choix du concessionnaire ; elle apparaîtrait aux tiers comme injustement oppressive, en équité.

Cette solution est néanmoins la seule qui puisse être obtenue en fait et par un procédé oblique, dans le respect absolu de la législation en vigueur.

Le Préfet ne s'y résoudra donc qu'après mûr examen du différend sous tous ses angles, et après s'être assuré que la résistance des communes dissidentes est *réellement injustifiée.*

Voici le processus légal et quelque peu tortueux que le Préfet pourra suivre pour vaincre cette résistance:

1°) Le Comité présente à l'approbation un acte de concession sur tout le territoire syndical.

2°) Le Préfet, avisé du désaccord et n'ayant pu le résoudre amiablement, s'assure des communes adhérentes dont les Con-

seils municipaux sont favorables aux choix du concessionnaire, et de celles dont les Conseils municipaux sont hostiles à ce choix.

3°) Le Préfet approuve l'acte de concession, *mais seulement en ce qui concerne les communes qui lui sont favorables.*

4°) *La concession ainsi limitée est approuvée par tous les Conseils municipaux des Communes favorables au projet* qui se confondent avec les Conseils municipaux des communes intéressées par cette concession limitée. La Loi de 1906 et le Décret de 1907 sont ainsi respectés.

5°) Le Comité, aux dirigeants duquel le Préfet a préalablement exposé la situation, rectifie en conséquence l'acte de concession qui se trouve ainsi définitivement approuvé et parfaitement régulier.

6[1]) Si le concessionnaire n'est pas déjà lié à une Compagnie de production et de transport d'énergie, le Préfet inspire un contrat privé d'exclusivité entre le concessionnaire et ladite Compagnie.

7°) Le Préfet, au nom de l'Etat, par l'application de la Loi de 1906 et du Décret du 29 juillet 1927 art. 27 à 35 ([1]), *accorde à ladite Compagnie une cooncession de distribution aux services publics, pour la totalité de la circonscription syndicale.* L'effet de cette concession est d'obliger le Syndicat, en tant qu'unité administrative et personne morale distincte chargée d'assurer le service public de distribution de l'énergie, à utiliser *exclusivement et pour toutes ses communes adhérentes, dissidentes ou non,* le courant fourni par la Compagnie concessionnaire.

Sans doute, lors de l'enquête de commodo et incommodo, prescrite par l'art. 32 du Décret de 1927, les Conseils municipaux des communes dissidentes, s'ils distinguent les incidences de l'opération, feront entendre leurs protestations, mais l'art. 33 du même Décret ne subordonne l'octroi de la concession, ni au consente-

(1) Cf. Annexe IX.

ment unanime des Conseils municipaux intéressés, ni même à l'approbation de la majorité : leur consultation est obligatoire, leur avis ne s'impose pas.

8°) Dès lors il n'y a plus qu'à attendre que la situation se dénoue d'elle-même.

Mises dans l'impossibiilté d'être jamais électrifiées par un concessionnaire autre que celui choisi par le Comité, puisqu'il est en fait l'agent de la Compnagie titulaire de la concession d'Etat, les communes dissidentes sous la pression des besoins de leur population viendront fatalement à composition.

Il y faudra plus ou moins de temps ; il se produira sans doute des démissions collectives de Conseils municipaux, des changements de municipalités ; mais si l'administration préfectorale demeure assez ferme sur la position adoptée, il n'est pas douteux qu'un moment vienne où, de guerre lasse, les communes dissidentes demanderont « l'aman » sous forme de *délibérations* de leurs conseils municipaux, *favorables au choix du Comité.*

Le Préfet en prendra acte aussitôt pour étendre la concession initiale à l'ensemble de la circonscription syndicale, et le problème se trouvera ainsi résolu.

CHAPITRE VI.

LITIGES, RECOURS ET COMPETENCE

L'article 169, paragr. 2, de la Loi Municipale ([1]), prévoit que les Conseils Municipaux intéressés à la création d'un Syndicat peuvent déférer au *Conseil d'Etat* la décision du Préfet portant *refus d'autorisation.*

Mais hors ce cas particulier, qui ne peut d'ailleurs s'appliquer qu'avant l'institution du Syndicat, le titre VIII de la Loi municipale n'organise aucune procédure qui permette de faire sanctionner par une décision juridictionnelle les droits du Syndicat de communes à l'égard de collectivités publiques, de particuliers intéressés (concessionnnaires, agents du Syndicat, etc.), d'usagers ou de tiers, et réciproquement.

Aucun texte, dans la Loi de 1890 modifiée, ne vise le contentieux du Syndicat de Communes.

Une seule règle se rapportant à cette matière est incluse dans l'art. 173 paragr. 6, qui spécifie que : « pour l'exécution de ses « décisions, et *pour ester en justice,* le Comité est représenté par « son Président, sans réserve des délégations facultatives autori- « sées. »

Ainsi, chaque fois qu'il naîtra entre un Syndicat de Communes et un tiers un désaccord, qui ne pourra être amiablement aplani, et que l'autorité-tutelle ne pourra légalement trancher, et chaque

(1) Cf. Annexe IV.

fois qu'en conséquence il sera nécessaire de porter le différend devant les tribunaux, *force sera de suivre, par voie d'analogie, les prescriptions générales du contentieux administratif, quant à la forme des recours dont il conviendra d'user, quant à la procédure à suivre, et quant aux règles de compétence.*

A. — REGLES GENERALES. — L'examen de ces prescriptions dépasserait l'objet de cette étude, et de nombreux ouvrages ont été consacrés à la question. (1)

Notons pourtant, à titre indicatif, quelques principes généraux, que le Syndicat de Communes, comme toute collectivité publique, sera tenu de respecter lorsqu'il intentera une action, ou défendera à une action :

1°) *Quant à la procédure.* — Si le Président du Comité est le représentant de droit du Syndicat en justice (art. 173, paragr. 6, L. M.), il ne peut cependant de son propre chef engager une action ou défendre à une action au nom du Syndicat. Par analogie avec la procédure à suivre pour les actions communales, et par application des art. 70, paragr. 5 et 90, paragr. 8 de la Loi municipale, il faut décider que *le Président doit être préalablement autorisé à plaider par délibération du Comité spéciale à chaque pas.*

C'est seulement après que cette délibération aura reçu l'approbation expresse ou tacite du Préfet, que le Président pourra accomplir tous actes de procédure selon les formes générales du Droit public ou privé.

2°) *Quant à la compétence.* — Les difficultés résultant du partage des juridictions (tribunaux judiciaires, tribunaux administratifs), se manifestent notamment dans les actions intentées par les Syndicats de Communes ou contre les Syndicats de Com-

(1) Cf. notamment le « Traité de Droit Administratif » de M. Barthélemy et le « Contentieux administratif » de M. Appleton.

munes. La nature juridique des contrats passés par eux, est en effet souvent imprécise, et ne permet pas toujours d'appliquer avec rigueur les principes doctrinaux qui fixent la compétence de l'une ou de l'autre juridiction.

Nous n'avons pas ici à reprendre la discussion d'une question, loguement exposée dans les ouvrages précités, et qui au surplus n'est nullement spéciale aux Syndicats de Communes.

Rappelons seulement les fondements généraux du partage des juridictions dans le Droit actuel et les conditions de leur application aux Syndicats de Communes :

a) *Compétence des tribunaux judiciaires.* — Sont en principe de la compétence des tribunanx judiciaires : 1°) *Les contestations relatives au domaine privé* du Syndicat (domaine susceptible d'appropriation privée non affecté à un service public) ; par exemple les conflits avec le locataire d'un immeuble légué au Syndicat.

2°) *Les rapports et contrats de droit privé* entre le Syndicat et un tiers, lorsqu'ils sont étrangers à l'exploitation d'un service public, par exemple le droit à indemnité suivant la législation des accidents du travail, d'un tacheron occasionnel ([1]), accidenté au service du Syndicat.

b) *Compétence des tribunaux administratifs.* — Le Conseil d'Etat est le tribunal administratif de droit commun. Le Conseil de Préfecture n'est qu'un tribunal administratif d'attributions ne statuant jamais qu'en premier ressort.

(1) Lorsque l'accidenté est un agent permanent, pourvu d'un statut, la jurisprudence admet la compétence du Conseil d'Etat pour fixer l'indemnité et l'inapplicabilité de la Loi de 1898 sur les accidents du travail. Cette solution résulte implicitement des considérants d'un arrêt de la Cour de Cassation du 30 octobre 1935 (Manosque).

Par conséquent toutes les contestations de la compétence des tribunaux administratifs, intéressant les Syndicats de Communes, et dont la Loi confère le jugement en premier ressort au Conseil de Préfecture, pourront être déférées en appel au Conseil d'Etat.

Doit encore s'appliquer à l'égard des actions intentées contre un Syndicat de Communes, la règle selon laquelle les Tribunaux administratifs n'admettent le recours de plein contentieux qu'après l'échec du recours gracieux. Le recours gracieux préalable devra être adressé suivant les cas, soit au Président du Comité, soit au Préfet.

Compétence du Conseil d'Etat. — Les contestations de la compétence du Conseil d'Etat peuvent être classées en deux catégories qui dépendent elles-mêmes de la voie de recours imposée :

1°) *Recours de plein contentieux.* — Sont susceptibles de ce recours les rapports de droits qui ont pris naissance par l'exploitation d'un service public ou à l'occasion de cette exploitation.

En fait, et comme conséquence de la compétence reconnue en premier ressort au Conseil de Préfecture en matière de travaux publics, le recours de plein contentieux s'exercera normalement, en appel, devant le Conseil d'Etat. Seuls les rapports de droit issus de l'exploitation du service public, dans un Syndicat à objet *non* économique (œuvre d'assistance par exemple), devront être immédiatement déférés au Conseil d'Etat.

2°) *Recours pour excès de pouvoir.* — La doctrine ne reconnaît pas à ce recours un caractère pleinement juridictionnel, tirant notamment argument du fait que le Conseil d'Etat ne subordonne pas sa recevabilité à une décision préalable portant rejet du recours gracieux.

Statuant sur un recours en excès de pouvoirs, la Haute Assemblée accomplit un acte de souveraineté déléguée de nature gouvernementale.

Il s'en suit que ce recours est ouvert contre les actes de droit public accomplis soit par les organismes du Syndicat lui-même, soit par l'autorité tutelle :

autorisation d'institution,

délibérations du Comité ou du Bureau,

approbation des délibérations ou des décisions du Président,

dissolution,

et en général, tous les actes qui interviennent dans la vie interne du Syndicat.

Compétence du Conseil de Préfecture. — Le Conseil de Préfecture est compétent pour statuer en 1er ressort, sur les contestations relatives aux travaux publics. Que les travaux publics soient entrepris par une collectivité quelconque ou par un Syndicat de Communes, la règle demeure évidemment la même. C'est ainsi qu'un conflit né de l'interprétation du cahier des charges d'une concession syndicale pour l'aménagement d'un réseau de transports devra être tout d'abord déféré devant le Conseil de Préfecture, sauf appel au Conseil d'Etat.

B) — REGLES SPECIALES AUX SYNDICATS DE COMMUNES.

1°) *Décision d'institution.* — Le Conseil d'Etat a jugé (1) que la décision d'institution ne pouvait être attaquée *par la voie contentieuse* pour fausse appréciation de l'intérêt intercommunal de l'œuvre qu'il s'agit d'entreprendre.

Le seul recours ouvert contre la décision est donc selon le droit commun le recours pour excès de pouvoir fondé sur un vice de forme ou une violation des presciptions de la Loi.

Mais en ce qui concerne le *refus* par le Préfet d'autoriser la

(1) Conseil d'Etat 17 juillet 1896. Revue gén. Adm. 1897, t. I, p. 409.

création du Syndicat la Loi du 13 novembre 1917 a introduit un 2e paragr. à l'art. 169 de la Loi municipale, qui autorise expressément les Conseils municipaux intéressés à se pourvoir devant le Conseil d'Etat contre la décision préfectorale.

Quelle est la nature de ce pourvoi? S'agit-il là d'un recours contentieux ou d'un recours pour excès de pouvoir ?

Dans une étude sur la Loi de 1917, publiée par la revue « l'Ecole des Communes »(2) M. R. Lagrange, estime que ce recours doit être tenu pour contentieux et se fonde sur cet argument de logique pure que s'il s'agissait d'un recours pour excès de pouvoirs donc d'un recours de droit commun, il eût été inutile de le prévoir pour un cas particulier par un texte spécial.

Mais la justification d'un recours contentieux en la matière est assez malaisée ; M. LAGRANGE la tente ainsi : « Le législa-
« teur de 1917 a voulu ouvrir aux communes, en cette matière,
« un recours contentieux, permettant au Conseil d'Etat d'appré-
« cier, si, étant donné le but poursuivi, les ressources à affecter à
« l'opération, le Préfet a eu raison ou non de refuser l'autorisa-
« tion demandée.

« Cette appréciation d'ordre purement administratif ne cadre
«pas très bien avec les attributions du Conseil d'Etat statuant au
« contentieux. Ce n'est cependant pas la première fois que ce-
« lui-ci reçoit du législateur une mission de ce genre. On peut
« citer notamment à titre d'analogie les recours contre les arrê-
« tés préfectoraux refusant d'accorder des dérogations aux pres-
« criptions de la Loi sur le repos hebdomadaire.

« Dans la rigueur des principes, le recours prévu par la Loi de 1917 ne devrait pouvoir être introduit que par le Ministère d'un «avocat au Conseil d'Etat. »

Cette argumentation ne paraît pas absolument convaincante : elle tend à justifier le recours contentieux, aussi bien contre l'au-

(1) 1918, p. 99.

torisation d'institution du Syndicat que contre le refus de l'institution, et de plus elle suppose de la part du législateur de 1917 une intention qui n'apparaît nullement dans la rédaction du nouveau paragr. 2 de l'art. 169.

L'intérêt de la controverse est d'ailleurs surtout théorique.

2°) *Elections au Comité et au Bureau.* — En ce qui concerne le contentieux des opérations électorales, aucun texte du titre VIII de la Loi municipale ne prévoit l'assimilation entre le Syndicat de communes et la commune.

Du silence de la Loi, Morgan (1) tire les conclusions suivantes : « Nous sommes donc amenés à penser qu'il faut ici encore, « comme pour les désignations faites par les Conseils municipaux pour les conférences intercommunales (art. 117 L. M.), « pour les délégués des Conseils municipaux aux établissements « de bienfaisance (L. 5 août 1879), pour les Commissions syndicales (art. 161 L. M.), déclarer que les difficultés relatives aux « élections seront soumises, *non au Conseil de Préfecture,* mais « au Préfet comme le sont les difficultés relatives aux délibérations exécutoires des Conseils municipaux (art. 63 à 66 L. M.), « et que la décision du Préfet purra être attaquée devant le « Conseil d'Etat ou contenteuix conformément à l'art. 67 L. M.»

Et Morgan aoute : « Peut-être le Conseil d'Etat jugera-t-il devoir assimiler le contentieux de ces élections au contentieux « électoral municipal, comme il a fait autrefois pour l'élection « des Maires et Adjoints, avant qu'un texte formel eût pronocé « cette assimilation. »

Et plus loin, (2) traitant de l'élection du bureau, Morgan écrit encore : « Les contestations qui naîtraient des élections du Président et du Secrétaire seraient de la compétence, *non du Conseil*

(1) Cf. Morgan, 10e éd., t. II, N° 2241 et note, p. 764 et 765.
(2) Morgan, références précitées, p. 770.

« *de Préfecture*, mais du Préfet. Sauf cette exception, on ap-
« pliquera les règles relatives à la nomination des Maires (art.
« 76.) »

Cette thèse nous paraît difficilement soutenable.

En effet, puisque dans le silence de la Loi il faut de toute nécessité proposer une solution par analogie, pourquoi préconiser l'emploi d'une procédure, d'ailleurs informe et vague, applicable a des organismes surannés, comme les conférences intercommunales et les commissions syndicales, à l'insuffisance desquels l'institution des Syndicats de Communes est précisément venue suppléer.

Et si l'on décide dans ces conditions d'appliquer pour les contestations suscitées tant par les élections des délégués au Comité que par les élections des membres du bureau, les règles posées par les art. 63 à 67 pour la solution d'une question tout différente à savoir la nullité, l'annulation des délibérations du Conseil Municipal, et les voies de recours contre cette annulation, peut-on en même temps décider d'appliquer à l'élection du bureau les règles fixées par l'art. 76 pour l'élection du Maire ou des Adjoints ?

Nous ne le pensons pas.

Et d'ailleurs Morgan en exprimant l'espoir qu'un arrêt du Conseil d'Etat vienne régler la question pour l'avenir, d'une façon générale et dans un sens opposé, révèle assez combien sa thèse lui paraît fragile.

En sens contraire les auteurs du Dalloz dans leurs commentaires de la Loi municipale estiment que *les élections au Comité et au bureau du Syndicat, devraient, par application de l'art. 38 de la Loi municipale, relatif aux recours contre les élections des Conseillers municipaux, être déférées le cas échéant, au Conseil de Préfecture sauf appel au Conseil d'Etat.*

C'est cette seconde procédure qui nous paraît devoir être adoptée ; et c'est à cette solution que s'est rangé le Conseil d'Etat dans

un arrêt du 1er juillet 1927. ([1]).

L'extension de la compétence du Conseil de Préfecture en matière électorale, résultant du Décret-Loi du 5 mai 1934, est venue d'ailleurs renforcer encore la légitimité de cette voie de recours.

3°) *Contentieux des concessions syndicales de distribution d'énergie.*

Les voies de recours pour toutes les contestations qui peuvent résulter d'une concession syndicale de D. E. E., sont déterminées par l'art. 22 de la Loi du 15 juin 1906. Suivant ce texte, et conformément aux principes généraux, *c'est le Conseil de Préfecture qui est compétent pour connaître en 1er ressort de ces litiges,* « comme en matière de dommages causés par l'exécution de tra-
« vaux publics. »

---

(1) Cf. « Jurisprudence Municipale » 1928, III, 14.

Troisième Partie

LE SYNDICAT DE COMMUNES DANS L'ESPACE

ETUDE DE QUELQUES LEGISLATIONS

L'exposé de l'architecture du Syndicat de Communes conçu comme un monument nécessaire des Sociétés humaines, ne serait pas complet, si, après l'étude de l'évolution historique subie par cette institution en fonction des conceptions successives sur la structure de l'Etat, et après l'analyse des « canons » qui, dans le Droit positif français actuel, président à cette construction juridique, quelques pages n'étaient pas consacrées à un aperçu rapide de différents styles sous lesquels se présente aujourd'hui dans l'espace et singulièrement en Europe l'association formelle des collectivités publiques simples.

C'est pourquoi, nous avons ugé utile d'examiner brièvement dans les chaptires suivants, d'abord et par transition le mode de fonctionnement des Syndicats de Communes dans l'empire colonial français, notamment en Algérie, ensuite les règles coutumières ou écrites selon lesquelles des institutions analogues aux « Syndicats de Communes » se développent en Angleterre, en Allemagne et dans quelques autres pays d'Europe occidentale dont notamment la Belgique.

Nous n'avons eu nullement l'intention d'entreprendre en cette matière une étude en règle de législation comparée, mais seulement de tracer le gros œuvre d'institutions étrangères correspondantes, de rechercher les ressemblances ou les différences principales avec nos Syndicats de Communes, et de marquer ainsi d'une part les améliorations qu'il serait possible d'apporter en France à leur statut actuel, d'autre part, et non plus seulement dans le temps mais aussi dans l'Espace, leur caractère d'universalité.

CHAPITRE I.

EMPIRE COLONIAL FRANCAIS

L'introduction du Syndicat de Communes dans l'empire colonial français, et notamment en Algérie, est un bon exemple des conditions et procédés d'adaptation de la législation métropolitaine au statut juridique indigène: Un bon exemple de cette politique « associationiste » qui selon M. MOREL ([1]) constitue le stade évolué de la colonisation en même temps que le principe directeur de l'œuvre d'expansion française.

L'article 180 de la loi rganique du 22 Mars 1890 prescrit que « les dispositions du présent titre sont applicables, dans les con- « ditions et sous les réserves contenues dans les art. 164, 165 et « 166 de la Loi du 5 Avril 1884, 1°) aux Communes de plein « exercice de l'Algérie, 2°) aux Colonies de la Réunion de la « Martinique et de la Guadeloupe. »

La référence aux art. 164, 165 et 166 vise le titre VI de la Loi municipale qui définit les conditions d'application des cinq premiers titres aux Communes de pleein exercice de l'Algérie et aux Communes de nos vieilles colonies des Antilles et de la Réunion dont le régime administratif est presqu'entièrement froncisé.

Cette reconnaissance par l'art. 180 de la faculté de se syndiquer à ces communes coloniales dont le statut est calqué sur celui des communes françaises continentales, allait de soi dans un état

(1) Cf. Cours de Doctorat de M. Morel à la Faculté de Droit de Paris. Législation coloniale, Année 1933-34.

du droit où les mêmes libertés sont accordées aux citoyens d'outremer et aux citoyens métropolitains, encore que des conceptions inverses aient prévalu en fait jusqu'aux derniers moments de l'Ancien Régime.

Mais la Loi du 13 novembre 1917 modifiant la Loi de 1890, est allée, sur ce point particulier, beaucoup plus loin dans la voie de l'assimilation : Suivant son texte, l'art. 179 nouveau qui remplace l'art. 180 ancien, est en effet ainsi conçu : « Les disposi-
« tions du présent titre sont applicables à l'Algérie et aux colo-
« nies. Les attributions exercées en France et en Algérie par les
« Préfets, seront, dans les colonies, conférées aux Gouverneurs. »

Pour satisfaisant que soit en son principe novateur cet article 179, actuellement en vigueur, ses incidences n'ont peut être pas été aperçues par le législateur jusqu'à leurs extrêmes limites, et sa rédaction trop brève laisse incertaines les conditions de son application.

Il n'y a, semble-t-il rien à ajouter à l'appréciation qui en est donnée par Morgan (1) : « Le légisateur de 1917, au contraire,
« à cru devoit formuler ce principe général que la nouvelle Loi
« recevrait son application en Algérie et dans les colonies, sans
« distinction entre les communes qui sont soumises à la Loi mu-
« nicipale et celles qui ne le sont pas. Ces dernières se trouvent
« placées par là dans une situation mal définie, puisqu'en beau-
« coup de points la Loi du 13 novembre 1917, se réfère, pour la
« détermination des règles régissant les Syndicats de Communes,
« aux dispositions de la Loi municipale qu'elle suppose applica-
« bles aux communes intéressées. »

La création de Syndicats du type métropolitain entre communes algériennes de plein exercice, ou communes de Martinique, Guadeloupe et Réunion, ne présente bien entendu aucune difficulté.

(1) Morgan, 10e éd., t. II, N° 2283, p. 793.

Mais doit-on admettre que par une application littérale de l'art. 179 nouveau, un Préfet en Algérie ou un Gouverneur aux Colonies, puisse de plano décider l'association selon les formes du titre VIII de la Loi municipale de collectivités indigènes quelconques (douars, tribus, etc.) pourvu qu'elles soient apparentées par leur nature, sinon par leur statut administratif, à la commune française ?

Evidemment non, en l'état actuel. S'agissant de terres et de peuples exotiques l'assimilation juridique ne peut être que progressive et toujours extrêmement mesurée. Il y a chez l'indigène, à chaque moment donné, des possibilités d'adaptation qu'on ne peut dépasser, des mœurs ou des coutumes qu'on ne peut transgresser sans danger. (1) Chaque groupe colonisé vit sous un climat moral que l'administrateur est tenu de respecter dans l'intérêt même de la puissance colonisatrice.

Mais dans ces conditions le Préfet en Algérie ou le Gouverneur dans les Colonies peut-il par une interprétation extensive de l'article 179, décider l'association de telles ou telles desdites collectivités indigènes, et conférer souverainement à cette association un statut spécial à chaque cas, emprunté selon les circonstances pour partie au droit métropolitain et pour partie aux coutumes locales ?

Nous ne le pensons pas d'avantage.

La question de savoir s'il convient d'introduire en telle ou telle contrée d'outremer, telle ou telle institution de la métropole, et dans l'affirmative, dans quelle mesure il convient d'appliquer à la forme coloniale de cette institution les règles de l'administration française, paraît être essentiellement affaire de Gouvernement.

Sans doute les avis des administrateurs locaux devront-ils être recueillis et pesés, mais en définitive c'est au Gouvernement

(1) Cf. Cours de M. Morel, référence précitée.

que reviendra la décision, suivant le principe fondamental posé par le Sénatus Consulte du 3 mai 1854 art. 18, à savoir que dans les colonies « le législateur de droit commun est le chef de l'Etat. »

Ce principe a d'ailleurs été suivi dans la pratique en ce qui concerne l'introduction du Syndicat de Communes aux colonies.

Dès avant la Loi du 13 novembre 1917, un décret du 14 janvier 1914 (1) a autorisé la création dans le Gouvernement de la Régence de *Tunisie* d'associations de collectivités analogues à nos Syndicats de Communes.

Mais surtout, un Décret du 29 avril 1928 (2) pris en application de l'art. 179 se référant à l'ensemble du titre VIII de la Loi municipale, et dont on trouvera le texte à l'Annexe XI, a permis la création de Syndicats entre les communes mixtes d'Algérie et a fixé les modalités particulières selon lesquelles ces Syndicats seraient appelés à fonctionner.

L'étude de ce texte nous conduit à examiner maintenant le développement de l'institution des Syndicats de Communes en Algérie.

Les Syndicats de Communes en Algérie.

1°) *Communes de plein exercice.* — Lors de l'enquête générale effectuée en 1935 auprès de toutes les Préfectures. nous avons reçu de trois Départements d'Algérie, les renseignements suivants:

Constantine : population totale du Département 2.484.201 h.
Nombre de communes 113
Nombre de Syndicats de Communes existants 9

(1) J. O. T. 17 janvier 1914.
(2) J. O. 5 mai 1928.

Nombre de communes syndiquées ... ... dont 30 communes groupées en 8 Syndicats d'électrication, et 3 communes syndiquées pour la mise en valeur d'eaux thermales.	83

Alger : Population totale du Département	2.057.971 h.
Nombre de communes	127
Nombre de Syndicats de Communes existants	22
Nombre de communes syndiquées ... ... dont 59 communes formant 20 Syndicats d'électrification, 4 communes groupées en 1 Syndicat pour la lutte contre l'incendie, et 11 communes formant 2 Syndicats pour l'administration de l'Assistance médicale.	72

Oran : Population totale du Département	1.436.661 h.
Nombre de Communes du Département	132
Syndicats de communes existants	néant

De ces chiffres peuvent être tirées certaines indications intéressantes :

D'une part sur 372 communes de plein exercice existant en Algérie, 155 sont syndiquées, soit 41 %, contre 65 % de communes syndiquées sur le territoire de la métropole.

D'autre part sur 31 Syndicats de Communes existant en Algérie, 28 Syndicats groupant 139 communes ont pour objet l'électrification.

Le développement de l'institution du Syndicat de Communes se poursuivit donc dans des conditions analogues en deçà et au-

delà de la Méditerranée, avec seulement quelque retard en Algérie.

2°) *Communes mixtes.* — Bien plus qu'une collectivité sociale, la Commune mixte est une unité administrative. Sa circonscription territoriale est généralement considérable, ses ressortissants forment des groupes hétérogènes et dispersés, composés les uns d'Européens les autres d'indigènes ; son administration tout à fait particulière ne s'apparente que d'assez loin avec l'administration d'une commune régie par la Loi municipale française.

La « Commune mixte » est une institution essentiellement coloniale qui répond parfaitement en l'état actuel aux besoins d'une contrée de peuplement où les exploitations agricoles des européens et des indigènes se pénètrent intimement, mais où les coutumes et les procédés techniques demeurent très différents selon qu'il s'agit de colonisés ou de colonisateurs.

Néanmoins, en fin 1927, Monsieur Maurice Viollette alors Gouverneur Général de l'Algérie, poursuivant son heureuse politique de l'indigénat, qui, tendant à fonder les rapports entre puissance protectrice et groupes protégés, non plus uniquement sur la notion de paternité, mais aussi sur la notion de fraternité, paraît bien être la seule justification morale de la colonisation, estima possible de reconnaître aux communes mixtes la faculté de s'associer, et de soumettre leur association à un statut analogue à celui qui régissait les communes algériennes de plein exercice et les communes métropolitaines.

C'est sur la proposition de M. Viollette, principalement motivée par l'utilité de réunir sous une même administration les « périmètres d'irrigations » attribués aux importants barrages alors en cours de réalisation, et sur un avis du Conseil de Gouverne-

ment du 12 novembre 1927, qu'est intervenu *le Décret du 29 avril 1928* (1) *autorisant la création de Syndicats de Communes mixtes.*

Ce Décret, dont on trouvera le texte à l'appendice, annexe XI, reprend dans son ensemble les dipositions du *titre VIII de la Loi municipale* relatives à la capacité et au fonctionnement du Syndicat.

Mais il y ajoute une condition nouvelle à la création du Syndicat de Communes mixtes, et il en retranche certaines dispositions relatives à la procédure de constitution et de dissolution.

a) *Adjonctions.* — D'abord l'art. I du Décret précité, contrairement au paragr. 2 de l'art. 179 nouveau de la Loi municipale, confère, non pas au Préfet, mais au Gouverneur Général le pouvoir d'autoriser l'institution du Syndicat de communes mixtes. Cette mesure est tout à fait justifiée, parce que la création d'un organisme de cette nature, aussi vaste par sa circonscription, qu'important par son influence virtuelle dans l'ordre moral, dédépassant le cadre de l'activité préfectorale, est essentiellement une question de Gouvernement colonial.

Mais surtout, l'innovation la plus intéressante réside dans le fait que le même article I, subordonne la décision d'institution à la *consultation obligatoire des djemâas,* c'est-à-dire des assemblées locales indigènes.

L'avis du djemâas ne s'impose pas à la décision du Gouverneur Général, mais on peut présumer qu'il sera généralement suivi.

b) *Retranchements.* — 1°) Le Décret précité ne prévoit aucune procédure permettant de faire échec à une décision de refus du Gouverneur Général. Il n'est admis aucun recours devant le Conseil d'Etat

Il est ainsi laissé, avec juste raison, toute latitude au Gouverneur Général, pour apprécier les motifs d'opportunité qui pour-

(1) J. O. 5 mai 1928.

raient s'opposer à la création d'un Syndicat de Communes mixtes, alors même qu'elle serait sollicitée par les Commissions municipales, les djemâas, les Conseils Généraux et les Préfets intéressés.

2°) *Aucune procédure n'est prévue pour la dissolution du Syndicat de Communes mixtes.* — Il ne s'en suit pas que les dispositions de l'art. 178 de la Loi municipale doivent s'appliquer ici. C'est en effet un pricipe de notre droit colonial, que la législation métropolitaine ne peut y être introduite sans intervention d'un Décret spécial.

La dissolution du Syndicat de Communes mixtes, n'étant pas réglementée, ne pourra donc résulter que d'une décision souveraine du Gouverneur Général : *c'est une dissolution d'office et sans conditions.*

Cette solution certainement voulue par l'inspirateur du Décret, est absolument indispensable, car, s'agissant d'une institution coloniale, il peut devenir urgent de la dissoudre, par raison d'Etat et contre le vœu même de ses promoteurs, lorsque notamment, à la faveur de telle ou telle circonstance, elle vient à être détournée de son objet primitif.

Nous ne croyons pas qu'il existe en fait, à l'heure actuelle, de Syndicats de Communes mixtes en Algérie.

CHAPITDE II

MODES DE COOPERATION DES COLLECTIVITES LOCALES EN ANGLETERRE

C'est un lieu commun de répéter que le régime administratif anglais *(Local Governement)* est fondé sur des principes très différents des nôtres.

Tandis qu'en France le législateur, depuis la Révolution épris de logique abstraite, s'est toujours efforcé d'ordonner en droit la vie administrative des organismes publics selon des règles uniformes suivant une conception centralisée de l'Etat, alors même qu'en fait cette conception se trouvait mise en échec par les nécessités de l'évolution économique ou politique, en Angleterre au contraire paraît toujours avoir dominé le souci de laisser chaque institution préexistante se développer selon son dynamisme propre, et la crainte de brider les institutions nouvelles en les incorporant trop précisément dans le cadre formel du « *Local Governement* »

Deux vers de Pope concourent à montrer que la conception anglaise du Droit administratif n'est pas uniquement coutumière et instinctive, mais qu'elle est encore volontaire et réfléchie :

« For forms of Governement let fools contest ».
« What er is best administered is best ».

C'est l'application de ce principe dans le domaine des faits qui nous a imposé le titre de ce chapitre :

Il n'y a pas de « Syndicats de Communes » en Angleterre, mais seulement, pour les collectivités locales, des procédés innomés de coopération.

En d'autres termes, le Droit public anglais, s'il comporte les moyens pour des collectivités locales de réaliser en commun une œuvres d'intérêt public, ne reconnaît pour cette fin aucune institution spécifique.

En cette matière comme en d'autres, l'utilité d'un organisme particulier n'est pas ressentie en Angleterre.

Et cependant les conditions économiques actuelles influent sur les communes anglaises, plus encore que sur les communes françaises pour leur faire éprouver la nécessité de s'associer.

Le domaine d'activité de la commune est en effet plus étendu en Angleterre qu'en France ; nous ne pouvons mieux faire, à ce sujet, que de citer Monsieur le Doyen Allix ([1]): «Les taxes lo-
« cales sont extrêmement développées en Allemagne et en An-
« gleterre par suite du mouvement « de socialisme municipal ».
« La commune anglaise jouit d'une liberté d'action beaucoup
« plus vaste que celle accordée à la commune française, et elle
« en a profité pour accroître le nombre de ses services en exploi-
« tant de véritables entreprises industrielles et commerciales :
« eaux, électricité, gaz, téléphones, tramways, bains, abattoirs,
« restaurants, maisons ouvrières, bazars, assurances..., etc. »

Ce « socialisme municipal » est, dans les pays anglo-saxons en général aussi développé dans la vie rurale que dans la vie urbaine. L'exploitation en commun, par des communes rurales anglaises *(civil rural parish)* de services publics à caractère industriel ou commercial est donc indispensable.

Mais les procédés de droit public permettant ces exploitations collectives s'opposent à ce qu'une statistique, même approxima-

(1) M. Allix, « Traité de législation financière », 6e éd., p. 1013.

tive en soit dressée, et seul un exposé schématique du régime de l'administration locale anglaise peut en révéler la nature.

Du traité déjà cité de Sir Montagu Harris ([1]) il résulte que les textes organiques qui régissent actuellement les collectivités incorporées dans le Royaume, sont :

Le Municipal corporations Act de 1882, qui régit encore aujourd'hui le statut des bourgs, et peut être comparé à notre Loi municipale.

Le Local governement Act de 1888, qui a institué les County Councils, comparables à nos Conseils Généraux dans la mesure où l'on peut comparer le Comté anglais et le Département français.

Le Local governement Act de 1894, le plus important pour notre sujet, qui institué entre la commune (civil parish) et le Comté, en tant qu'unité administrative et personne morale publique, *le District urbain ou rural.* Le District, administré par un Conseil composé de membres élus par les communes qui s'y trouvent agrégrées, possède des attributions propres — Hygiène, Assistance, Habitations, voirie secondaire notamment, et surtout une aptitude légale générale à l'administration locale. Il semble pouvoir être comparé, toutes choses égales d'ailleurs, à notre Municipalité cantonale sous l'empire de la Constitution de l'An III.

Pour une étude approfondie du régime administratif anglais, il conviendrait de se reporter à deux ouvrages qui font autorité en la matière :

(1) Montagu Harris, « Régime municipal de divers pays », 1925, p. 108 et suiv. Bibliothèque de la Faculté de Droit de Paris.

« The Local Governement »
par J. J. Clarke,

et, surtout parce que plus récent :

« An introduction to the law of
« local Governement and Administration »,
par Sir E. Hart, 1934, édité par Butterworths et Cie.

Mais, Monsieur le Professeur J. Y. Eccles de Londres, à qui nous avons eu la possibilité de demander quelques renseignements sur les modes d'association des collectivités anglaises, a bien voulu nous faire parvenir sur la question une note parfaitement concise et claire.

Nous croyons devoir en donner ci-après la traduction :

« La commune française administrée par un Maire et un Con-
« seil Municipal n'a pas d'équivalent exact en Angleterre ; ce-
« pendant la plus petite unité territoriale et sociale est bien la
« (Civil) parish.

« Nous distinguons : URBAN PARISH, fragment du terri-
« toire compris dans une agglomération, et: RURAL PARISH.

« La première n'est plus qu'une subdivision servant à établir
« le rôle des contribuables, des électeurs, etc elle n'a pas d'or-
« ganisme propre, les habitants dépendent directement de l'Unité
« supérieure, URBAN DISTRICT ou BOROUCH.

« La RURAL PARISH a pour organe soit l'Assemblée (Mee-
« ting des paroissiens électeurs) soit — si le chiffre de la popula-
« tion atteint 300 habitants — le PARISH COUNCIL, élu pour 3
« ans et se réunissant au moins une fois par an. Le Meeting ou
« Council a certaines attributions très limitées (administra-
« tions des fondations charitables, entretien des chemins vici-
« naux, des cimetières), et il peut prendre en cas d'urgence quel-
« ques mesures de salubrité ; le District Council peut lui confier
« la direction de tel travail public d'intérêt local ; il a aussi son

« budget mais ne peut lever aucun impôt de sa propre initiative: « il dépend pour les finances du District Council auquel il en- « voie des représentants.

« Tout le territoire non compris dans les Boroughs (villes) est « réparti en Districts urbains ou ruraux, administrés par des Con- « seils. (Urban District = faubourg, agglomération en dehors « des limites d'une municipalité). Les District-Council élus par « les Parishs à raison de un représentant par 300 habitants en « moyenne) ont des pouvoirs assez étendus : voirie, travaux pu- « blics, urbanisme, patentes, impôts régionaux, hygiène. Le Dis- « trict Council est l'autorité compétente au premier degré en ma- « tière d'hygiène (Sanitary Authority) et, en dehors des Bo- « roughs, l'autorité fiscale (Rating Authority).

« Le Borough, ou ville incorporée n'ayant pas moins de 10.000 « habitants est administrée par un Maire, des Aldermen (éche- « vins ou adojints) et un Conseil Municipal élus pour trois ans. « La compétence de la Municipalité est très étendue : la police « des villes, l'assistance publique, l'instruction primaire publi- « que, l'hygiène, l'urbanisme, les poids et mesures, les assurances « sociales sont de son ressort. Elle est autorisée à émettre des « emprunts remboursables dans un délai de 60 ans. Elle peut « assurer divers services publics constituant des monopoles (eaux, « gaz, électricité, etc), mais cela est facultatif. Elle peut en « outre gérer, *pour le profit,* d'autres entreprises d'utilité publi- « que telles que bains et lavoirs, tramways, etc. (Municipal Tra- « ding).

« Les villes de 75.000 habitants et au-dessus forment des « COUNTY BOROUCHS, dont les Maires et Conseils ont des « pouvoirs encore plus considérables, les mêmes en général que « possèdent les County Councils. Un county Borough, bien que « compris dans un Comté au point de vue géographique, ne

« *relève pas du Comté administratif*. Les Maires de certaines « villes prennent le titre de Lord Mayor.

« (Les Maires et Aldermen ont en outre des fonctions judi- « ciaires *non rétribuées* : ils font partie de la justice de paix et « siégent aux tribunaux de simple police (Courts offsummary « juridiction). Dans les grandes villes cependant les affaires de « correctionnelle sont jugées par des juges de carière qu'on ap- « pelle « stipendiary magistrates »).

« L'unité la plus importante est le *Comté administratif*, dont « l'étendue est ordinairement celle du Comté géographique. Mais « quelques comtés trop vastes ont été partagés de manière à for- « mer 2 ou même 3 comtés administratifs : d'autre part Londres « et certaines autres villes constituent, avec leur banlieue, des « comtés. (L'administration du Comté de Londres est d'ailleurs « compliquée et tout à fait à part. On sait que la juridiction du « Lord Mayor ne s'étend pas au delà de la Cité — ancien noyau « de la Ville).

Le Comté est administré par un Conseil élu tous les 3 ans « (tout habitant domicilié, majeur, et n'ayant pas perdu ses « droits, est électeur, sans distinction de sexe). Les Conseillers « nomment des County Aldermen; Conseillers et Aldermen « nomment un Président (Clairman). Le conseil est tenu de se « réunir au moins quatre fois par an. Ses fonctions dont il s'ac- « quitte principalement au moyen de Commissions permanen- « tes, sont très nombreuses : assistance publique, asile d'ailénés, « instruction publique primaire et secondaire, ponts et chaussées, « maladies du bétail, etc, etc Il procède à l'évaluation des pro- « priétés en vue de la fixation et de la répartition des droits et « impôts régionaux dits *rates* (pourcentage calculé sur la valeur « des biens immobiliers et qu'il ne faut pas confondre avec les « contributions de l'Etat ou « King's Taxes »). La police du « Comté dont il nomme le Chef ou « Chief constable » est pla-

« cée sous sa direction. Il exerce en outre un droit de contrôle
« — plus ou moins rigoureux en raison inverse de leur impor-
« tance — sur les organismes inférieurs (Borough Councils, dis-
« trict Councils, parish Councils).

« Comme il n'existe pas en Angleterre de droit administratif
« proprement dit, il s'ensuit que les différents Conseils sont sou-
« mis à la juridiction des tribunaux ordinaires et doivent y avoir
« recours le cas échéant. Ils ont la personnalité légale et la res-
« ponsabilité collective. Du reste, selon la nature de leurs attri-
« butions, ils relèvent tous en dernier lieu de l'un ou l'autre des
« ministères d'Etat : Home Office (Intérieur), National Health
« Hygiène), transport, labour, (Travail), Agriculture, etc

« Le droit public anglais ne paraît pas avoir envisagé de procé-
« dé spécial permettant aux différentes unités administratives de
« s'associer en vue d'assurer des services publics. En général, un
« service intéressant plusieurs paroisses doit être autorisé par le
« District Council dont elles relèvent, un service intéressant plu-
« sieurs Districts ou Boroughs doit être autorisé par le County
« Council. District Council ou County Council en peut prendre
« l'initiative et en assurer la gestion.

« a) Mais pour certains services, notamment *l'électricité* et les
« *transports* en communs, le Ministère a institué un office cen-
« central, et des Commissions régionales. Ces commissions ont
« pour objet d'établir de vastes groupements qui ne répondent
« pas à létendue des unités administratives : Electricity
« Areas, Traffic Areas (tout le territoire est réparti en 13 traffic
« areas) et dans les limites de chaque « aréa » de pourvoir aux
« besoins de la population en ce qui regarde ces deux services,
« soit en suppléant aux lacunes de services déjà en exploitation
« soit en se substituant à l'autorité locale. Par exemple, un Bo-
« rough Council qui exploite un service de tramways, ou qui
« distribue l'électricité, force ou lumière, à ses administrés peut,

« s'il le désire, faire englober ce service dans un système qui dé-
« passe ses limites sous la direction de l'Electricity Authority
ou du Traffic Autority régionale. Le plus souvent il y trouve
« son avantage.

« b) Il est normal et fréquent quand il est question d'entre-
« prendre un grand travail public, que l'autorité locale (County
« Council, Borought Council) demande au Parlement de lui
« conférer des pouvoirs spéciaux, sous forme législative. C'est ce
« que nous appelons : *a private act of parlement.* »

Diverses observations propres à éclairer notre sujet peuvent être tirées de cette note :

1°) Il convient d'exclure du cadre dans lequel s'exerce pratiquement l'association des communes anglaises, les *Districts urbains* et les *Boroughs.*

2°) L'association des *rural parishs* pour l'exécution d'un service public ne peut s'effectuer que par l'intermédiaire et au nom des *districts ruraux,* ou, si l'association dépasse la circonscription d'un district, des *Counties,* et de leurs *councils* respectifs.

3°) Parishs, Districts et Counties possèdent la personnalité civile, mais alors que les attributions des Parishs councils sont réduites, la capacité des District councils et des County Councils est au contraire générale en matière d'administration locale.

Il s'en suit que, si la commune rurale française peut être comparée à la rural parish quant à sa structure terrtoriale et humaine, c'est du moins à une sorte de « Municipalité cantonale » que doit être comparé sur le plan administratif, le District rural.

4°) Chaque fois que la gestion rationnelle d'un service public à faible rayonnement (entretien d'un chemin, aménagement d'un hospice par exemple) exige l'association de plusieurs pa-

roisses d'un district, c'est le district qui prend en charge la création et le fonctionnement dudit service public, alors même qu'il s'appliquerait aux attributions propres des rural parishs.

5°) Pour les services publics à rayonement plus étendu, c'est le Comté qui se substitue au District, soit en vertu de ses attributions générales, soit en vertu de pouvoirs spéciaux qui lui sont reconnus pour chaque cas par voie législative, sous forme d'un « Private Act of Parlement ».

6°) Enfin la gestion de Services publics absolument généraux et essentiels comme les transports et la distribution de l'énergie électrique, est assurée en fait non plus par les collectivités locales mais par des organismes publics à caractère national (Electricity Authority ou traffic Authority) eux-mêmes subdivisés en circonscriptions régionales, ou Areas, sous l'autorité desquelles s'effectue le groupement des collectivités intéressées.

Ainsi se trouve démontrée l'affirmation que *l'organisation administrative anglaise, si elle permet d'associer pratiquement des collectivités simples pour une œuvre d'intérêt public, n'incorpore nullement cette faculté dans une institution spéciale analogue à notre Syndicat de Communes.*

Quels enseignements peuvent être tirés en France de cette organisation anglaise ?

Nous avons indiqué dans la 1ière partie de cette étude (chap. 3, Section A), les raisons qui nous paraissent s'opposer en l'état actuel à l'institution d'une « Municipalité cantonale » susceptible d'absorber nombre de Syndicats de Communes.

Il semble que ces raisons subsisteraient alors même que cette institution, se conformant au statut des districts, laisserait quelques attributions aux communes composantes.

Mais il semble aussi que le système anglais puisse à la condition d'en renverser les données, inspirer une amélioration sensible de notre régime intercommunal, grâce à l'introduction non

pas d'une super-commune à capacité générale, mais d'un *organisme parallèle,* à circonscription cantonale par exemple, et aux attributions limitées, qui serait chargé de gérer *d'office* certains services publics d'intérêt commun (chemins vicinaux ordinaires, régime des eaux, lutte contre l'incendie, défense contre les parasites des cultures, etc.).

Cet organisme a, nous l'avons vu, existé dans la Provence française aux XVI° et XVII° siècles, sous le nom de viguerie (1), il a été créé en Allemagne à l'époque contemporaine sous le nom de Kommunalverband. (2).

Quant à l'administration des grands services publics à caractère industriel (transports, électricité) par des organismes publics nationaux ou régionaux, du type des traffic ou électricity Authorities, l'opportunité de son introduction en France peut prêter à discussion.

Nous lui préférons toutefois nettement le régime des Syndicats de Communes strictement contrôlés par les services techniques, comme plus souple et répondant mieux, en l'état actuel, au tempérament français.

Notons d'ailleurs qu'à la suite d'une enquête sur la distribution mondiale de l'énergie électrique, on a pu écrire il y a quelques semaines (3): « L'électrification rurale est sensiblement moins « avancée en Angleterre qu'en France. Il y reste dans l'ensemble « un gros travail à accomplir. »

---

(1) Cf. 1re partie, chap. 1.
(2) Cf. chapitre suivant.
(3) Cf. « L'Europe Nouvelle », N° du 15 février 1936, p. 168.

CHAPITRE III.

LES UNIONS INTERCOMMUNALES EN ALLEMAGNE

L'Administration locale allemande est fondée sur des règles, extrêmement complexes quant aux organismes publics dont elle permet ou impose la création et parfaitement logiques quant aux principes permanents qui président à l'institution de ces organismes.

En ce qui concerne la coopération des collectivités publiques simples, et singulièrement la coopération des communes rurales, le Droit public allemand superpose les procédés du Droit anglais et les procédés du Droit français.

C'est ainsi qu'une service public intéressant plusieurs communes rurales *(Landgemeinde)*, pourra être géré, tantôt par une sorte de supercommune groupant plusieurs agglomérations *(Landbûrgmeisterei, Samtgemeinde, Selbstandigen Gutsbezirke)*, et par conséquent assez analogue au district anglais, tantôt par un organisme public aux attributions limitées à l'objet à entreprendre, parallèle à la hiérarche administrative, le *zweckverband*, dont la nature juridique est tout à fait comparable à celle du Syndicat de Communes français.

Selon les cas, la Loi rend facultatif ou obligatoire le recours à l'un ou à l'autre procédé.

Ce régime est, on le voit en même temps très souple et très savant : son exposé schématique en sera d'autant plus malaisé.

Pour une étude approfondie de cette question, qui se trouve d'ailleurs intimement liée à l'ensemble du droit administratif allemand, il y aurait lieu de se reporter aux ouvrages ci-après, qui pourront être consultés, pour la plupart d'entre eux, à l'Iinstitut de Législation comparée, près la Faculté de Paris :

Stier - Sambo - L. V. Köhler und Helpritz Die neüste Entwickelung des Gemeindeverfassungs in Deutschland 2, 1925, p. 122 et suivantes, 181 et suivantes, 223 et suivantes.

Reuss - Die Hauptypen der Gemeindeverfassungsformen in Staats - M - Selbstverwalung, 1927, p. 151 et suivantes.

Stier - Sambo - Gemeinde, Gemeindeverband, Stadtverfassung. M. Verwalung in Handworterbuch der Rechtvissenschaft II, 1927 - V. 1928.

Oehler - Verfassung und Verwaltung der deutschen Gemeinde und Gemeinde-verbânde, 1929.

Schven - Das Recht der Kommunalverbände in Preüussen, 1897.

Helpritz - Grundnisz des preüssen Kommunal. Rechts 1927.

Peters - Grenzen der Kommunalen Selbstverwaltung in Preüssen, 1926.

Elleringmann - Die neuregelung der Gemeinde und Amtsverfassung in Westfallen und Rheinland, 1928.

Elleringmann - Das funktionalle Verhältnis von Amt und Landgemeinde in Wessfallen und Rheiland - in Festschift Wessfall. Verwaltungssakademie - Sitz Bochum 1929, p. 21 et suivantes.

Neuwien - Die kommunalen zwerckverbände in Preüssen, 1919.

Stier - Sambo - Artikel « zweckverbände » in handvorterbuch der Rechtswissenschaft VI, 1929.

Montagu Harris - Régime municipal dans les divers pays - article « Allemagne, II p. 69 à 75.

L'importance de cette bibliographie et les dates relativement récentes des ouvrages précités démontrent l'intérêt actuellement porté par la doctrine allemande, aux modes de coopération, des collectivités et aux possibilités qui en résultent pour une rénovation oblique des cadres administratifs en fonction de l'évolution économique contemporaine.

Quels sont ces cadres administratifs, et sur quels fondements constitutionnels prennent-ils leurs assises ?

Le Reich est un Etat fédéral dont chaque membre possède une Administration locale théoriquement autonome.

Ce principe fondamental du statut de l'Empire allemnd, a été maintenu par la constitution républicaine de 1919 ; et le régime actuel, qui tend à la centralisation intégrale, ne s'est pas encore résolu à l'abolir en Droit.

Il en résulte que les institutions locales allemandes sont susceptibles de varier quant à leur application et à leurs attributions, suivant l'Etat où elles fonctionnent.

Ces différences dans la législation interne des Etats sont d'ailleurs actuellement bien plus théoriques que réelles. Deux facteurs tendent en effet de plus en plus à les annuler pratiquement :

1° *La prépondérance de la Prusse dans l'Empire;* 2°) *les tendances* constitutionnelles et doctrinales à l'unification.

En Prusse, les réformes des Ministres Stein, au début du XIXe siècle, et Gneist entre 1870 et 1880, avaient fixé un système de Gouvernement local fondé sur une sorte de dyarchie interne

entre une administration autonome (*Selbsterwaltung)* par conseils ou magistrats élus, et une admiistration d'Etat *(Staatsverwaltung)* par agents du pouvoir central. Ce système toujours en vigueur dans ses grandes lignes diffère du régime municipal français, notamment en ce qu'il comporte de la part de l'Administration d'Etat, non pas seulement un contrôle ou une tuelle, mais aussi une participation active à la gestion des affaires publiques.

Dès avant la guerre, l'influence grandissante de la Prusse, avait incité les divers Etats de l'Empire à calquer plus ou moins, par des Lois muicipales particulières *(Städteordnungen),* leur régime local sur le régime prussien. Ces Städteordnungen, dont le dernier a été promulgué en 1930, sont aujourd'hui encore au nombre de 41.

Parallèlement à ce mouvement, une évolution dans la conception idéale du Reich, allant de la Confédération vers l'Unification, déjà nettement amorcée par Bismarck, s'est précisée à la fin de la dernière guerre, et prend sous le régime actuel une force spirituelle telle qu'on peut présager pour un proche avenir sa transposition totale du domaine de la doctrine au domaine du Droit positif.

La constitution de 1919 respectait le droit des Etats d'organiser leurs propres système d'administration locale, mais fixait pourtant certaines limites à cette faculté. C'est ainsi qu'elle décidait que : « les communautés locales et les « *unions entre elles,* ont « le droit d'autonomie dans les limites de la législation. »

Mais surtout le discours du Führer chancelier prononcé le 18 janvier 1934, a marqué formellemet la volonté du Gouvernement de transformer en Droit le Reich en un Etat unitaire, et les Décrets qui ont suivi ont partiellement réalisé cette transformation.

En ce qui concerne l'administration locale la fusion des légis-

lations particulières dans la législation prussienne n'a pas encore été complètement réalisée. Mais les esprits y sont tellement préparés, et l'évolution en ce sens est tellement avancée, qu'on peut d'ores et déjà limiter à la Prusse, d'ailleurs de loin le plus vaste des Etats du Reich, l'exposé des cadres administratifs allemands.

Schéma des cadres administratifs prussiens

Selbstverwaltung

Provinces

les « circonscriptions de Gouvernement » ou regierungsbezirke manquent dans la selbstverwaltung.

Kreise (cercles) cantons

Landkreise (cantons ruraux)

Stadtkreide villes de + de 25.000 h.)

Stadtgemeinde (communes urbaines)

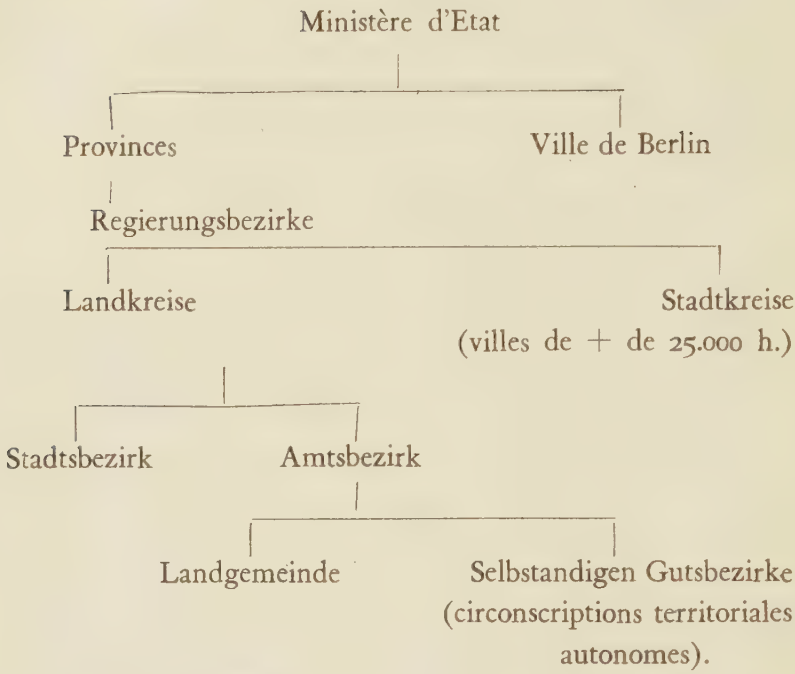
Landgemeinde (communes rurales)

Selbstandigen Gutsbezirke Landburgemeistereien Kommunalverbände doivent être constitués en vertu de la loi du 27 décembre 1927

Santgemeinde (communes réunies) organisme intermédiaire entre la Landgemeinde et le Kreis

zweckverbände union finales correspondant aux Syndicats de Communes français

Staatsverwaltung



La structure des communes allemandes (*Gemeinde*) n'est pas absolument la même selon qu'il s'agit de communes urbaines (Städte) ou de communes rurales (Landgemeinde) : Les premières représentées par un Burgmeister ont des attributions plus étendues que les secondes repésentés par un magistrat ou Vorsteher.

Le Droit public allemand distingue ainsi « l'administration municipale par magisatrat » et » l'administration par bourgmestre ».

Il s'en suit que la nécessité se fait sentir encore plus vivement en Allemagne qu'en France, d'instituer au dessus des communes rurales des organismes susceptibles de gérer les services publics d'intérêt commun.

A cette nécessité répondent trois institutions :

Les Samtgemeinde, les kommunalverbände et les zweckverbände.

1°) *Samtgemeinde* — ou communes unies — c'est la formule la plus simple — plusieurs communes tout en conservant chacune leur circonscription propre et le cas échéant leur domaine privé particulier, mettent en commun la *totalité* de leur administration. Chacune des communes unies conserve sa personnalité privée, mais perd sa personnalité publique, dans les rapports avec l'autorité tutelle ou les administrés.

On aperçoit tout de suite les inconvénients que peut présenter un pareil système. Impraticable sous un régime libéral, il n'est viable qu'autant que l'action du pouvoir central est assez directe et efficace pour s'opposer à ce que telle ou telle commune adhérente ne soit lésée, et à ce que aucune rivalité, justifiée ou non, ne puisse se manifester entre les membres de la Samtgemeinde.

2°) *Kommunalverbände.* — Cette institution qui portait autrefois le nom de « Landbürgermeistereien » existait sous une forme presqu'identique dans les territoires occidentaux de la Prusse (Pays Rhénan, Westphalie, Oldenburg).

La Landbürgermeisterei, assez analogue par sa structure au District anglais, a pour objet *sans annuler totalement l'indépendance communale, de créer des zones administratives assez vastes pour pouvoir assurer les fonctions que les communes plus petites ou plus pauvres sont incapables d'exercer.* Ouverte à toutres les communes, la landburgermeisterei est en fait une institution *essentiellement* rurale.

La Loi du 27 décembre 1927, a étendu à tout l'Etat la faculté pour les communes de s'agréger à cet organisme qui prend désormais le nom de *Kommunalverband.*

Ce texte reconnaît à toutes les communes rurales la faculté, ou envisage pour elles dans un proche avenir l'obligation de s'affilier à un kommunalverband. Pour chaque association, un Conseil d'au moins 12 membres est élu au suffrage direct. Le Pré-

sident et l'organe exécutif du Conseil est élu au suffrage direct pour 12 ans ; il est rétribué.

Etant donné la complexité croissante de l'administration locale, et les connaissances spéciales que suppose la gestion des services publics à caractère économique, il n'est pas douteux, que, dans un pays fortement hiérarchisé, ce système constitue une amélioration sur l'administration des Syndicats de Communes rurales selon le type français.

A cette uniformisation, la technique gagne certainement, mais aussi décroit peut-être l'intérêt de la vie rurale, issu pour une grande part et semble-t-il chez toutes les Nations, d'un certain chauvinisme de clocher.

Nous avons en tout cas indiqué les raisons qui nous paraissent s'opposer pour le moment à ce qu'intervienne en France un dessaisissement analogue des communes rurales.

3°) *Zweckverbände* — ou union finale ou encore association ad hoc. Le texte organique des zweckverbände est *la Loi prussienne du 19 février 1911.*

Cette Loi reconnaît et organise les « associations ad hoc », qui peuvent être formées pour des fins spéciales par la réunion de communes urbaines, de communes rurales, de Landburgermeisterein (actuellement kommunalverbände) et même de Cercles (kreise). L'objet de ces associations est la gestion en commun de services dont la charge incombe normalement aux personnes publiques participantes, qui conservent, pour toutes les attributions étrangères au service collectivisé, leur entière autonomie.

Par son objet général, par sa nature juridique et par le principe de son organisation, le zweckverband est donc analogue à notre Syndicat de Communes. Mais son domaine d'application est beaucoup plus étendu :

Le zweckverband est en droit un Syndicat de collectivités ; ce n'est que dans le cas où les collectivités qu'il groupe sont toutes

des Landgemeinde, que le zweckverbande est en fait absolument identique à notre Syndicat de Communes.

En outre et pour certains services à caractère industriel (transports secondaires par ex.), l'association dans un zweckverband est quasi-obligatoire pour les communes rurales.

C'est là nous l'avons dit une amélioration certaine sur le régime français, qui ne comporte pas les inconvénients d'ordre spirituel de l'institution de super-communes à capacité générale ou même limitée, et qu'il serait urgent d'introduire dans notre législation des Syndicats de Communes.

Notons toutefois que l'institution des zweckverbände si parfaite qu'elle soit, est très loin d'avoir pris en Allemagne, sauf en ce qui concerne l'importante association des communes du district de la Ruhr, l'influence économique acquise par les Syndicats de Communes en France.

Ce faible développement semble provenir du fait que l'on n'aurait pas encore suffisamment aperçu en Allemagne les possibilités offertes par le zweckverband en matière d'électrification.

C'est ainsi que l'auteur de l'enquête déjà citée, en exposant les conditions de la distribution de l'énergie électrique en Allemagne a pu conclure comme suit (1):

« Dans l'ensemble l'industrie de la production et de la distri-
« bution de l'énergie est, en Allemagne, encore très éparpillée,
« et souvent placée sous des contrôles municipaux qui ne se sont
« pas prêtés à des ententes régionales comme celles qui ont été
« réalisées en France... »

C'est l'existence et le développement des Syndicats de Communes pour l'électrification, qui, en France, ont rendu possible la conclusion de ces ententes régionales dont les conséquences ont été si heureuses pour l'adaptation de l'outillage du Pays à l'ordre économique contemporain.

(1) Cf. « Europe Nouvelle », N° du 15 février 1936, p. 172.

CHAPITRE IV

APERÇU DU REGIME DES ASSOCIATIONS DE COMMUNES EN D'AUTRES ETATS D'EUROPE

La coopération des collectivités territoriales simples pour l'accomplissement d'une œuvre commune, est une nécessité trop générale, pour n'avoir pas été mise en forme par la législation administrative des Etats évolués.

Il serait superflu de passer en revue, sous leurs types variables, toutes les institutions de nature analogue qui ont été introduites à cet effet dans les différents aspects nationaux du Corpus juris publici.

Il a semblé néanmoins intéressant de clore cette étude par un bref exposé des organismes que le Droit espagnol et le Droit belge autorisent de constituer pour la gestion collective des services publics.

A) *Espagne.* — Les bouleversements politiques actuels en Espagne, y rendent extrêmement malaisées les recherches juridiques par correspondance, et d'autre part il ne nous a pas été possible de trouver à l'Institut de Législation comparée, de traité de droit administratif espagnol exposant les modes d'association des communes.

Ces modes d'association, énoncés dans l'ouvrage déjà cité de Sir Montagu Harris ([1]), paraissent cependant présenter des ca-

(1) Cf. « Régime municipal de divers pays », p. 41 et 45.

ractéristiques particulières qui en eussent rendu l'étude intéressante et peut-être profitable.

Force nous est donc, en l'état actuel, de nous borner à reproduire ci-après les quelques paragraphes consacrés à la question, dans l'ouvrage susvisé :

P. 41 : «Les Municipalités peuvent parfaitement constituer une « association en vertu d'un accord ; et des municipalités conti- « guës ayant une population de moins de 2.000 habitants peu- « vent être contraintes de former un groupe en vue de l'exécu- « tion obligatoire que leur impose l'Etat, tandis qu'elles restent « indépendantes, en tant que leurs pouvoirs de gouvernement « local sont en jeu. »

. . . . . .

P. 45 : « Les Municipalités d'une Province ont le droit d'éta- « blir une union intercommunale (*Mancomunidad*) au lieu d'un « conseil provincial si au moins 1/3 des communes de la Pro- « vince représentant 2/3 de leurs électeurs, sont favorables au « projet ; mais les communes pauvres ou peu importantes ne « peuvent pas être exclues.

« De même un groupe de communes d'une Province, s'élé- « vant au minimum au 1/4 du nombre total des communes, « peut organiser, indépendamment du Conseil provincial, tout « ou partie des services provinciaux, à condition que la majorité « des électeurs et des communes soient d'accord et que l'utilité « de la séparation soit établie.

« Dans les deux cas l'approbation du Gouvernement doit être « obtenue. »

Nous ignorons si ces notes qui datent de 1925 sont aujourd'hui conformes au Droit positif espagnol. Dans l'affirmative, il semble qu'on en puisse tirer les observations suivantes:

1°) Les communes espagnoles peuvent s'associer pour la gestion d'un service public, sans perdre leurs attributions générales ;

le régime de leur union paraît donc tout à fait comparable dans ses grandes lignes à celui de nos Syndicats de Communes.

2°) *Le Gouvernement peut instituer d'office une association ad hoc entre des communes rurales contiguës.* Par ce caractère, l'association des communes espagnoles se rapproche du kommunalverband allemand, et de la viguerie de l'ancien droit provençal. Ce système est évidemment moins libéral que le nôtre, en son principe, mais il permet de vaincre la passivité des campagnes devant les bouleversements économiques actuels, et se présente à ce titre comme un élément du programme de rénovation entrepris en Espagne depuis quelques années.

L'introduction en France de la faculté pour le Gouvernement d'instituer d'office des Syndicats de Communes est moins nécessaire qu'en Espagne en raison de la plus complète adaptation de nos populations rurales ; nous avons montré qu'elle serait néanmoins désirable.

3°) La *Mancomunidad* espagnole semble être un organisme tout à fait original, et nous regrettons de ne pouvoir présenter ici que des données excessivement vagues sur cette institution.

Si les attributions du Conseil provincial espagnol peuvent être comparées, toutes choses égales d'ailleurs, à celles de nos Conseils généraux, l'utilité de la substitution totale ou partielle, au dit Conseil provincial, d'une assemblée représentative des communes ne se distingue pas à priori.

Il semble que ce système manque de clarté juridique et qu'il doive fatalement engendrer une certaine confusion dans l'administration des affaires publiques.

Mais pour l'apprécier objectivement, il faudrait évidemment en connaître le mécanisme et les conditions d'application pratique.

L'insuffisance de nos renseignements ne permet pas d'émettre un jugement quelconque sur l'institution dont il s'agit.

B) *Belgique.*

Avec l'examen des modes d'association intercommunale en Belgique, nous allons aborder un domaine juridique dont le « climat » est extrêmement voisin du nôtre.

C'est pourquoi nous avons pensé qu'il convenait de choisir l'exposé du Droit Belge pour clore cette étude.

Le parallélisme des Syndicats de Communes français et des Associations de Communes belges, leur identité fonctionnelle et leurs différences formelles, se trouvent excellement développées dans un article de M. Alexandre Stirn, lauréat de la Faculté de Droit de Paris, sur « les groupements de collectivités territoriales en Belgique et en France (1).».

C'est à ce document qu'ont été empruntés les éléments de notre exposé.

Alors qu'en France le statut des collectivités locales est en principe, sinon toujours en fait subordonné à la notion de centralisation administrative qui domine notre Droit public interne, en Belgique au contraire l'autonomie des pouvoirs locaux est la règle, d'ailleurs expressément inscrite dans la constitution de 1831.

De ces conceptions opposées il résulte que la faculté d'association pour les communes se présente, en France comme une atteinte à un principe organique coutumier, en Belgique comme un échec à une règle constitutionnelle.

Les conséquences pratiques en sont curieuses : *Les communes françaises légalement mineures ont obtenu plus facilement et plus tôt que les communes belges légalement émancipées, le* droit de s'associer.

Sans doute l'art. 132 de la Loi municipale belge du 30 mars 1836, prévoyait bien la possibilité pour les communes d'entrepren-

(1) Cf. « Union internationale des villes et pouvoirs locaux », Bruxelles, 3bis, rue de la Régence. Document, N° 15, avril 1933.

dre en commun des ouvrages d'intérêt public, dans des conditions analogues, (c'est-à-dire tout à fait imprécises) à celles que devaient instituer la Loi municipale française du 18 juillet 1837 en ses art. 72 et 73 relatifs aux « ouvrages intercommunaux ».

Mais le législateur belge s'est trouvé empêché par les termes mêmes de la constitution de 1831 d'introduire dans le Droit, des modalités de coopération intercommunale analogues à celles instituées en France par la loi de 1837 en ce qui concerne les «Commissions syndicales », par la loi de 1884 en ce qui concerne les « Conférences intercommunales », par la loi de 1890 et les textes subséquents en ce qui concerne les Syndicats de Communes.

Jusqu'à la période précédent immédiatement la guerre de 1914, la jurisprudence belge, interprétant strictement les textes estimait que l'interdiction constitutionnelle des associations de communes, mettait obstacle à la passation de contrats de fournitures entre communes. (1).

Pourtant, en ce qui concerne certains services publics, des textes particuliers avaient admis la possibilité d'une gestion collective entre plusieurs communes : Loi du 6 août 1897 pour l'administration d'établissements hospitaliers, Loi du 1er juillet 1899 pour l'exploitation de chemins vicinaux, Loi du 18 août 1907 pour l'établissement de services de distribution d'eau.

Pendant la guerre et l'occupation une certaine tolérance jurisprudentielle s'était manifestée à l'égard d'organismes intercommunaux, tels que les coopératives.

Mais après la guerre, il convenait à la fois que le Droit reprît son empire sur l'activité des communes, et que des organismes publics, adéquats aux conditions économiques nouvelles, fussent instituées.

(1) Cf. Arrêté royal du 5 décembre 1910 annulant une convention intervenue pour la fourniture d'électricité par la Ville de Bruxelles à la commune d'Ixelles.

L'art. 108 de la constitution de 1831 fut en conséquence compris parmi les textes soumis à révision, et rien ne s'opposâ plus dès lors à ce que la faculté d'association fût reconnue aux communes belges.

C'est ce qu'a réalisé la Loi du 1er mars 1922.

L'association de communes belge et le Syndicat de Communes français, identiques par les motifs de leur institution et par leur fin offrent cependant, quant à leur statut respectif, des différences notables, dont les unes, négligeables, sont fonction de l'organisation administrative générale, et dont les autres, essentielles, tiennent à certaines divergences des conceptions juridiques dans l'un ou l'autre pays.

Quelles sont ces différences ?

1°) *Quant aux sujets de l'association.*

L'article 1er, paragr. 2 et 3 de la Loi du 1er mars 1922, permet à des personnes morales publiques d'ordre différent (communes et Provinces) de s'associer, et même à des Sociétés et à des particuliers d'entrer dans l'association.

D'autre part toutes les communes belges limitrophes ou non, appartenant ou non à des Provinces limitrophes peuvent constituer entre elles une association.

2°) *Quant à l'objet de l'association.*

Alors que la Loi municipale française n'autorise la création d'un Syndicat de Communes que pour « une œuvre d'utilité intercommunale », l'art. 1er de la loi belge de 1922 décide que: « deux ou plusieurs communes peuvent former des associations pour des objets d'un intérêt *communal* bien déterminé. »

La capacité reconnue par la Loi belge aux associations de communes est donc plus large que celle reconnue à nos Syndicats de Communes.

C'est ainsi que lors de la discussion de la Loi, le Ministre belge a cité la police et l'hygiène publique « comme des matières qui

« relèvent du Droit public et qui pourraient avantageusement « être réglées de commun accord par des communese ou des « Provinces limitrophes. »

Rappelons que nous avons exposé ci-dessus ([2]) les motifs d'ordre constitutionnels qui s'opposent à ce qu'en France des communes puissent se syndiquer pour l'exercice en commun des attributions, dites de puissance publique, dévolues aux Maires par délégation du Pouvoir central. Or, il n'existe rien de tel en Belgique, où ces mêmes attributions appartiennent en propre aux collectivités en vertu du principe traditionnel d'autonomie des pouvoirs locaux.

3°) *Quant à la décision d'institution.* — C'est au Roi seul qu'il appartient en Belgique d'autoriser la création d'une association de communes.

4°) *Quant au régime juridique de l'association.* — C'est ici que se présente entre les deux institutions, la différence la plus notable celle qui résulte de conceptions divergentes du droit public en Belgique et en France.

Suivant l'art. 5 alinéa 1 de la Loi de 1922, les *associations de Communes belges « ont la forme de sociétés de commerce, pour « autant qu'il ne soit pas nécessaire d'y déroger en raison de « la nature spéciale des associations. »*

La loi développe ce principe en prescrivant que les statuts doivent comporter la dénomination, le siège, la durée, l'objet, la désignation des associés, le mode de nomination ou de révocation des administrateurs, la répartition des bénéfices, le mode de liquidation de l'association.

Sur ce point, la Loi belge en s'efforçant de conférer chaque fois qu'il sera possible à l'association de communes, le régime du Droit privé, s'écarte absolument de la conception latine du

(1) Cf. IIe partie, chap. I.

service public qui tend à ordonner l'activité des organismes en vue de l'intérêt général.

Le droit belge paraît se rapprocher ici nettement des principes anglo-saxons.

Dans son article précité, M. A. Stirn conclut ainsi :

« L'étude des groupements de collectivités publiques terri-
« toriales a donc fait apparaître entre le Droit belge et le Droit
« français des différences caractéristiques.

« Peut-être doit-on les attribuer à l'existence, en France seu-
« lement, d'une juridiction administrative. Il est certain que le
« Conseil d'Etat donne aux Institutions françaises une souples-
« se et une richesse de contenu qu'aucun texte n'aurait jamais
« pu leur apporter.

« Mais doit-on en faire grief au Droit belge ? En aucune fa-
« çon. Le Droit français est une chose, le Droit belge en est
« une autre. L'un et l'autre permettent néanmoins une vie
« administrative intense et productive, et c'est à leurs résultats
« pratiques que se mesure la valeur des règles de droit. »

Il ne nous paraît pas possible d'adopter entièrement la conclusion de M. Stirn. Les règles de droit semblent en cette matière posséder une valeur propre harmonique de l'architecture constitutionnelle, en dehors de leurs résultats pratiques. Aussi bien le Conseil d'Etat, dont l'activité prétorienne généralement si féconde n'a d'ailleurs guère eu l'occasion de se manifester, quant aux Syndicats de Communes, n'a pas cru pouvoir, dans le seul cas qui s'est offert à Lui (1), déroger à une procédure légale ou même la compléter, alors que l'intérêt général et la seule équité le conseillaient également.

Les régimes belge et français des groupements intercommunaux, ont chacun leur valeur propre, indépendante de leurs ré-

(1) Cf. IIe partie, chap. 5 : « D'une dissolution légalement impossible.... »

sultats, et qui tient au développement historique des institutions dans l'un et l'autre Pays, ou aux divergences doctrinales qui s'y révèlent.

Il serait évidemment vain de chercher à établir un classement

Toutefois, si l'on fait abstraction des différences formelles, il semble qu'on puisse trouver une meilleure adaptation à l'évolution de l'Etat du Politique vers l'Economique, et plus de libéralisme dans le statut des associations de communes belges, que dans celui de nos Syndicats de Communes.

La raison en est d'ailleurs très simple : Le Syndicat de Communes français ne parvient que difficilement à se dégager de la cristallisation qui lui a été conférée par la Loi organique de 1890.

L'association de communes belges, au contraire a été créée ex-nihilo en 1922, c'est-à-dire à une époque où se trouvaient formées les nouvelles conceptions de l'Etat et où le développement avenir des organismes de coopération intercommunale, en matière économique surtout, pouvait déjà être clairement aperçu.

Il serait donc souhaitable que le régime français des Syndicats de Communes, tout en conservant sa structure générale, harmonique de notre organisation administrative présente, et de nos conceptions juridiques actuelles, s'accrût de quelques règles empruntées au régime belge des associations de communes et notamment en ce qui concerne les conditions de révocation des administrateurs, et les procédures statutaires de dissolution..

CONCLUSION

Cette étude avait pour objet de préciser la nature du Syndicat de Communes, en tant qu'instrument de coopération des collectivités simples, dans ses rapports avec les différents organismes publics de l'Etat de Société.

Il semble que le Syndicat de Communes puisse être à présent défini :

une Institution permanente dans son essence, instable dans son apparence formelle comme dans ses fins particulières, et qui tend à rapprocher des groupes humains irréductibles, pour la réalisation en commun d'une œuvre d'intérêt collectif.

Sous son apparence moderne, le Syndicat de Communes, harmonique des conditions sociales actuelles, doit subsister et se développer, autant que susbisteront et se développeront les principes juridiques et les faits économiques qui régissent aujourd'hui les Etats évolués.

Mais que le mouvement commencé depuis un siècle se précipite violemment, que la concentration industrielle et sociale s'accroisse démesurément, et les Syndicats de Communes, tout comme les communes qui en sont le support, deviendront peut-être anachroniques, désuets, et descendront au rang des institutions de musée pour faire place à des collectivités plus vagues et plus larges.

En sens inverse, que des facteurs humains interviennent pour ruiner l'idée impériale sur quoi s'est fondé l'ordre contemporain,

que la notion d'Individu l'emporte à nouveau sur la notion d'Etat, et peut-être qu'alors, la puissance publique s'émiettant au sein des plus petites collectivités, le Syndicat de Communes, revenu vers ses formes premières, pourra se comparer à une amphyctionie de cités souveraines.

Vesoul, le 1er Mai 1936.

Vu:
Le Doyen,
ALLIX.

Vu, le Président de la thèse,
Achille MESTRE.

Vu et permis d'imprimer,

Pour le Recteur,
l'Inspecteur d'Académie,
J. PERRON.

ANNEXES

Annexe I.

LOI MUNICIPALE DU 5 AVRIL 1884

Titre IV

DE L'ADMINISTRATION DES COMMUNES

Chapitre I

Des biens, travaux et établissements communaux

Article 116. — Deux ou plusieurs Conseils Municipaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs Présidents, et après en avoir averti les Préfets, une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives.

Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

Article 117. — Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque Conseil Municipal sera représenté par une Commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres nommés au scrutin secret.

Les Préfets et les Sous-Préfets des départements et arrondissements comprenant les communes intéressées pourront toujours assister à ces conférences.

Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les Conseils Municipaux intéressés et sous les réserves énoncées au chapitre VIII du titre IV de la présente loi.

Article 118. — Si des questions autres que celles que prévoit l'article 116 étaient mises en discussion, le Préfet du département où la conférence a lieu déclarerait la réunion dissoute.

Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 34 de la loi du 10 août 1871.

Titre V

Des biens et droits indivis entre plusieurs communes.

Article 161. — Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, un décret du Président de la République instituera, si l'une d'elles le réclame, une Commission syndicale composée de délégués des Conseils Municipaux des communes intéressées.

Chacun des Conseils élira dans son sein, au scrutin secret, le nombre de délégués qui aura été déterminé par le décret du President de la République.

La Commission Syndicale sera présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux. Elle sera renouvelée après chaque renouvellement des Conseils Municipaux.

Les délibérations sont soumises à toutes les règles établies pour les délibérations des Conseils Municipaux.

Article 162. — Les attributions de la Commission Syndicale et de son président comprennent l'administration des biens et droits indivis et l'exécution des travaux qui s'y rattachent.

Ces attributions sont les mêmes que celles des Conseils Municipaux et des maires en pareille matière.

Mais les ventes, échanges, partages, acquisitions, transactions, demeurent réservés aux Conseils Municipaux qui pourront autoriser le Président de la Commission à passer les actes qui y sont relatifs.

Article 163. — La répartition des dépenses votées par la Commission Syndicale est faite entre les communes intéressées par les Conseils Municipaux.

Leurs délibérations seront soumises à l'approbation du Préfet.

En cas de désaccord entre les Conseils Municipaux, le Préfet prononcera, sur l'avis du Conseil Général ou, dans l'intervalle des sessions, de la Commission Départementale. Si les Conseils Municipaux appartiennent à des départements différents, il sera statué par décret.

La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune sera portée d'office aux budgets respectifs, conformément à l'article 149 de la présente loi.

Annexe II.

LOI DU 22 MARS 1890 INSTITUANT LES SYNDICATS DE COMMUNES

Titre VIII de la Loi Municipale

169. — Lorsque les Conseils Municipaux de deux ou de plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes, les délibérations prises sont transmises par le Préfet au Ministère de l'Intérieur, et, s'il y a lieu, un décret rendu en Conseil d'Etat autorise la création de l'association qui prend le nom de Syndicat de communes. D'autres communes que celles primitivement associées peuvent être admises, avec le consentement de celles-ci, à faire partie de l'association. Les délibérations prises à cet effet par les Conseils Municipaux de ces communes et des communes déjà syndiquées sont approuvées par décret simple.

170. — Les syndicats de communes sont des établissements publics investis de la personnalité civile. Les lois et règlements concernant la tutelle des communes leurs sont applicables. Dans le cas où les communes syndiquées font partie de plusieurs départements, le syndicat ressortit à la Préfecture du département auquel appartient la commune siège de l'association.

171. — Le syndicat est administré par un Comité. A moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution, ce Comité est constitué d'après les règles suivantes: Les membres sont élus par les Conseils Municipaux des communes intéressées. Chaque commune est représentée dans le Comité par deux délégués. Le choix du Conseil Municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un Conseil Municipal. Les délégués sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue; si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour, et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu. Les délégués du Conseil Municipal suivent le sort de cette Assemblée quant à la durée de leur mandat; mais en cas de suspension, de dissolution du Conseil Municipal ou de démission de tous les membres en exercice, ce mandat est continué jusqu'à la nomination des délégués par le nouveau Conseil. Les délégués sortants sont rééligibles. En cas de vacance parmi les délégués, par suite de décès, démission ou toute autre cause, le Conseil

Municipal pourvoit au remplacement dans le délai d'un mois. Si un Conseil, après mise en demeure du Préfet, néglige ou refuse de nommer les délégués, le Maire et le premier adjoint représentent la commune dans le Comité du Syndicat.

172. — La commune siège du Syndicat est fixée par le décret d'institution, sur la proposition des communes syndiquées. Les règles de la comptabilité des communes s'appliquent à la comptabilité des Syndicats. A moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution, les fonctions de receveur du syndicat sont exercées par le receveur du syndicat sont exercées par le receveur municipal de la commune siège du syndicat.

173. — Le Comité tient chaque année deux sessions ordinaires, un mois avant les sessions ordinaires du Conseil Général. Il peut être convoqué extraordinairement par son Président, qui devra avertir le Préfet trois jours au moins avant la réunion. Le Président est obligé de convoquer le Comité, soit sur l'invitation du Préfet, soit sur la demande de la moitié au moins des membres du Comité. Le Comité élit annuellement, parmi ses membres, les membres de son bureau. Pour l'exécution de ses décisions et pour ester en justice, le Comité est représenté par son Président, sous réserve des délégations facultatives autorisées par l'article 175. Le Préfet et le Sous-Préfet ont entrée dans le Comité et sont toujours entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire représenter par un délégué.

174. — Les conditions de validité des délibérations du Comité, de l'ordre et de la tenue des séances, sauf en ce qui concerne la publicité, les conditions d'annulation de ses délibérations, de nullité de droit et de recours, sont celles que fixe la loi du 5 avril 1884 pour les Conseils Municipaux.

175. — Le Comité du Syndicat peut choisir, soit parmi ses membres, soit en dehors, une Commission de surveillance et un ou plusieurs gérants. Il détermine l'étendue des mandats qu'il leur confère. Les décisions prises en vertu du précédent paragraphe ne sont exécutoires qu'après approbation du Préfet. La durée des pouvoirs de la Commission de surveillance et des gérants ne peut dépasser celle des pouvoirs du Comité. Les gérants peuvent être révoqués dans les formes où ils ont été nommés.

176. — L'Administration des Etablissements faisant l'objet des syndicats est soumise aux règles du droit commun. Leur sont notamment applicables les lois qui fixent, pour les établissements analogues, la constitution des commissions consultatives ou de surveillance, la composition ou la nomination du personnel, la formation ou l'approbation des

budgets, l'approbation des comptes, les règles d'administration intérieure et de comptabilité. Le Comité exerce, à l'égard de ces établissements, les droits qui appartiennent aux Conseils Municipaux à l'égard des établissements communaux de même nature. Toutefois, si le syndicat a pour objet de secourir des malades, des vieillards, des enfants ou des incurables, le Comité pourra décider qu'une même Commission administrera les secours, d'une part à domicile, et d'autre part à l'hôpital ou à l'hospice.

177. — Le budget du Syndicat pourvoit aux dépenses de création et d'entretien des établissements ou services pour lesquels le syndicat est constitué. Les recettes de ce budget comprennent :

1° La contribution des communes associées. Cette contribution est obligatoire pour lesdites communes pendant la durée de l'association, et dans la limite des nécessités du service telle que les délibérations initiales des Conseils Municipaux l'ont déterminée. Les communes associées pourront affecter à cette dépense leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles. Elles sont, en outre, autorisées à voter, à cet effet, cinq centimes spéciaux.

2°) Le revenu des biens meubles ou immeubles de l'association;

3°) Les sommes qu'elles reçoivent des Administrations Publiques, des Associations, des particuliers, en échange d'un service rendu;

4°) Les subventions de l'Etat, du Département et des Communes;

5°) Les produits des dons ou legs. Copie de ce budget et des comptes du syndicat sera adressée chaque année aux Conseils Municipaux des communes syndiquées. Les Conseillers Municipaux de ces communes pourront prendre communication des procès-verbaux des délibérations du comité et de la Commission de Surveillance.

178. — Le Syndicat peut organiser des services intercommunaux autres que ceux prévus au décret d'institution, lorsque les Conseils Municipaux des communes associées se sont mis d'accord pour ajouter ces services aux objets de l'association primitive. L'extension des attributions du syndicat doit être autorisée par décret rendu dans la même forme que le décret d'institution.

179. — Le Syndicat est formé, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par le décret d'institution. Il est dissous, soit de plein droit par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés. Il peut être dissous, soit par décret sur la demande motivée de la majorité desdits conseils, soit d'office par un décret rendu sur l'avis du Conseil d'Etat. Le décret de dissolution détermine, sous la réserve du droit des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation du syndicat.

180. — Les dispositions du présent titre sont applicables dans les conditions et sous les réserves contenues dans les articles 164, 165, 166 de la loi du 5 avril 1884: 1°) Aux communes de plein exercice de l'Algérie; 2°) Aux colonies de la Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe.

Annexe III

CIRCULAIRE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR (CONSTANS)

pour l'application de la Loi du 22 mars 1890 créant l'institution de Syndicats de Communes

(B. I. 1890 — p. 249.)

Paris, le 10 août 1895.

Monsieur le Préfet, la loi du 22 mars 1890, sur les syndicats de communes, a ajouté à la loi municipale un titre VIII, autorisant, en certains cas et dans des conditions déterminées, l'Association de plusieurs communes, en vue d'organiser des œuvres d'un intérêt collectif et des services publics, auxquels ni les départements, ni les communes isolées ne pourraient pourvoir.

C'est à cet ordre d'idées que se rattachent les divers projets qui, depuis l'abrogation de la constitution de l'an III, ont été présentés en vue de donner au canton la personnalité civile.

Mais ces propositions ont été écartées, parce qu'elles offraient l'inconvénient de créer un nouvel organe artificiel, le canton n'étant en réalité, qu'une simple circonscription judiciaire et n'offrant pas, le plus souvent, des éléments suffisants de vie collective, comme la commune ou le département.

D'autre part, les nouveaux organismes cantonnaux auraient enlevé aux êtres moraux, qui ont actuellement une vitalité propre, une partie de leurs attributions, et imposé, parfois, sans utilité, l'association à des groupes de communes ayant des affinités et des besoins différents.

La loi nouvelle évite ce double écueil; elle s'est bornée à autoriser la création des syndicats; mais en les rendant *facultatifs* et en limitant nettement leur sphère d'activité.

Déjà la loi du 5 avril 1884, dans ses articles 116, 117, 161, 162 et 163, autorisait les communes à s'associer pour débattre des questions d'intérêt commun et pour gérer des biens ou des droits indivis. Mais l'expérience a démontré que ces dispositions sont insuffisantes, lorsqu'il s'agit de services qui nécessitent une entente suivie et un effort prolongé, tels que la création et l'entretien d'établissements d'assistance, d'écoles primaires supérieures, d'enseignement professionnel, industriel ou agricole, de musées, de bibliothèques, etc.. C'est spécialement pour pourvoir à ces besoins que la loi du 22 mars 1895 a créé les syn-

dicats de communes, mais cette énumération est loin d'être limitative.

Au fur et à mesure de la constatation de nécessités nouvelles, les syndicats des communes permettront aux initiatives locales d'associer leurs efforts et d'employer au bien commun les bonnes volontés si nombreuses en notre pays, mais que l'isolement rend trop souvent impuissantes.

Après vous avoir indiqué la pensée générale du législateur, j'examinerai, Monsieur le Préfet, avec quelque détail, les moyens qu'il a employés pour la réaliser.

Article 169. - Création et autorisation des syndicats

Cet article détermine: 1°) les conditions auxquelles est subordonnée la création d'un syndicat; 2°) les formes dans lesquelles elle est autorisée.

Le Syndicat peut être formé, non seulement par des communes d'un même département, mais encore par des communes appartenant à des départements différents, pourvu que ces départements soient limitrophes, condition qui n'est pas exigée pour les communes. Le nombre des départements, pas plus que celui des communes, n'est d'ailleurs limité.

Les Conseils Municipaux intéressés doivent affirmer leur volonté de s'associer en vue d'une œuvre définie, prendre des délibérations concordantes sur toutes les conditions de l'article de Société et décider notamment, de consacrer à l'entreprise des ressources suffisantes.

Ces engagements, une fois pris, ne pourront être retirés, ni modifiés tant que l'œuvre ne sera pas terminée. On ne saurait, en effet, sans compromettre l'existence des établissements créés sur la foi des engagements, permettre à une commune de se retirer de l'Association.

Il est indispensable que le caractère du service créé et le mode de réalisation soient nettement déterminés dans les délibérations initiales.

C'est à ce moment, en effet, que le gouvernement aura à apprécier le caractère d'utilité intercommunale que doivent présent les syndicats, car, bien que la loi doive être entendue, à cet égard, dans le sens le plus large, on ne saurait reconnaître le caractère intercommunale à des œuvres qui poursuivraient, par exemple, un but de propagande politique.

C'est un décret rendu en Conseil d'Etat, qui autorise, s'il y a lieu, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, la création du Syndicat. Cette disposition réserve le droit de contrôle de l'Etat, à la tutelle duquel les syndicats communaux restent soumis, comme les communes elles-mêmes.

Le dernier paragraphe de l'article 169 a pour but de faciliter l'accès d'une association déjà créée à de nouvelles communes. Le consentement des communes syndiquées est nécessaire. Cette condition est la con-

séquence naturelle du principe de l'accord préalable, posé dans la première partie de l'article. Mais un décret simple suffira pour approuver les délibérations prises à cet effet par tous les Conseils Municipaux intéressés, puisqu'il ne s'agit plus ici de créer un nouvel être moral, mais seulement de lui agréger de nouveaux membres.

Articles 170, 172 et 174. — Personnalité civile des Syndicats. - Ils sont assimilés aux communes. - Les délibérations du Comité ne sont pas publiques.

L'article 170 investit les syndicats de communes de la personnalité civile. C'est là, Monsieur le Préfet, la disposition fondamentale de la loi; elle assure à ces Associations les moyens d'action nécessaires pour fonctionner utilement.

A la différence des Commissions syndicales, prévues par les articles 161 et suivants de la loi du 5 avril 1884, et qui ne peuvent faire que des actes d'administration, les syndicats de communes ont la capacité d'acquérir à titre onéreux ou à titre gratuit, d'ester en justice, d'échanger et de faire tous autres actes analogues.

Une fois autorisée, l'association est assimilée à un groupe communal. Les lois et règlements concernant la tutelle et la comptabilité des communes lui sont applicables.

De même, les conditions de validité des délibérations du Comité, de bérations, de nullité de droit et de recours sont les mêmes que celles l'ordre et de la tenue des séances, les conditions d'annulation de ses délifixées par la loi du 5 avril 1884 pour les Conseils Municipaux. Je ne puis, sur ce point, que me référer aux instructions contenues dans la circulaire du 15 mai 1884.

Toutefois, les séances du Comité ne sont pas publiques.

Si les communes syndiquées font partie de plusieurs départements le syndicat ressortit à la Préfecture du département auquel appartient la commune, siège de l'association, laquelle est fixée par le décret d'institution, sur la proposition des Conseils Municipaux intéressés.

C'est donc le Préfet de ce département qui devra centraliser l'instruction des affaires et me la transmettre avec ses propositions.

Article 171. - Administration du Syndicat.

L'organe essentiel du syndicat consiste dans un Comité administrateur composé, en règle générale, de membres élus par les Conseils Municipaux des communes associées, à raison de deux délégués pour chacune d'elles.

Toutefois, la loi a prévu le cas où les ressources d'un syndicat pourraient être constituées en partie, soit par des donations de particuliers,

soit par des subventions départementales, et il peut alors y avoir intérêt à ce que, en dehors de l'élément municipal, des places soient réservées dans le Conseil du Syndicat aux représentants du département ou des donateurs. C'est dans ce but que l'article 171, qui règle en principe la composition du Comité, contient cette réserve: « à moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution. »

C'est pour des raisons du même ordre que les fonctions de Trésorier du Syndicat, qui doivent en principe être confiées au receveur municipal de la commune, siège de l'association (art. 172) peuvent être données, par une exception résultant du décret d'institution, à un fonctionnaire spécial, désigné à raison de ses aptitudes ou de son expérience.

Conditions et mode d'élection des membres du Comité.

Est éligible à la fonction de délégué tout citoyen de la commune réunissant les conditions requises pour faire partie d'un Conseil Municipal. Les délégués pourront être choisis en dehors des membres de l'Assemblée Communale.

Quant au mode de scrutin, l'article 171 reproduit littéralement sur ce point l'article 76 de la loi municipale relatif à l'élection de maires et adjoints.

Il conviendra donc, en cas de difficulté, de se reporter aux règles tracées par la jurisprudence en pareille matière.

Le mandat des délégués du Conseil Municipal prend fin en même temps que les pouvoirs de l'assemblée qui les a nommés. En cas de suspension, de dissolution du Conseil Municipal ou de démission de tous les membres en exercice, ce mandat continue jusqu'à la nomination des délégués par un nouveau conseil.

S'il vient à survenir des vacances pour une cause quelconque, l'Assemblée Municipale pourvoit au remplacement des délégués dans le délai d'un mois.

Ces dispositions sauvegardent l'intérêt qu'ont les communes à être constamment représentées dans le syndicat.

Les délégués sortants sont rééligibles.

Le dernier paragraphe prévoit le cas où un Conseil Municipal, après mise en demeure du Préfet, négligerait ou refuserait de nommer ses délégués. Les représentants de droit de la commune dans le Comité du Syndicat, sont alors le Maire et le premier adjoint.

Article 173. - Mode de fonctionnement du Comité.

L'article 173 détermine le mode de fonctionnement du Comité, qui tient chaque année deux sessions ordinaires, avant celles du Conseil Général. Cette dernière Assemblée pourra, en effet, être appelée à se

prononcer sur les questions qui intéressent le syndicat, notamment pour répondre aux demandes de concours adressées au département.

Lorsqu'une session extraordinaire sera jugée nécessaire, le Président devra avertir le Préfet trois jours au moins avant la réunion. En effet, le Préfet et le Sous-Préfet ont le droit d'assister aux séances du Comité, d'y être entendus, quand ils le demandent, ou de s'y faire représenter.

La loi vous réserve ainsi, Monsieur le Préfet, la faculté d'intervenir dans les délibérations du Comité, notamment pour l'éclairer de vos conseils en faisant ressortir l'illégalité de certaines mesures proposées, si l'association syndicale était tentée de sortir de ses attributions.

Le Comité pourra surtout faire appel à votre expérience au sujet de la procédure à suivre pour la prompte solution des affaires; cette intervention sera particulièrement utile lors des débuts de la nouvelle institution, et je crois inutile de recommander cette partie du service à toute votre sollicitude.

Le Président est obligé de convoquer le Comité, soit sur la demande de la moitié au moins des membres qui le composent, soit sur l'invitation du Préfet.

Certaines circonstances peuvent, en effet, exiger une décision urgente et, si le Président ne croyait pas devoir prendre l'initiative de la réunion, la loi lui ferait une obligation de déférer à la demande de convocation formée soit par vous, soit par ses collègues.

En même temps qu'il dirige les délibérations du Comité, le Président est chargé de l'exécution de ses décisions et représente le Syndicat en Justice (1).

Article 175. - Délégations facultatives du Comité.

Aux termes de cet article, le Comité du Syndicat peut choisir soit parmi ses membres, soit endehors, une Commission de surveillance et un ou plusieurs gérants, mais en déterminant l'étendue des mandats qu'il leur confère.

Cette faculté a été accordée aux syndicats par cette raison que les membres du Comité prévu à l'article 171 peuvent être trop nombreux ou appartenir à des communes trop éloignées pour qu'il soit possible de réunir plus souvent que l'assemblée plénière.

Outre l'institution d'une Commission de Surveillance, le Comité peut

(1) La loi ajoute: « sous réserve des délégations facultatives autorisées par l'art. 7 . Mais il faut lire : « sous réserve des délégations facultatives autorisées par l'art 175 ». — Le projet primitif était une loi spéciale, dont le Sénat a fait un titre supplémentaire de la Loi municipale, sans établir de concordance dans le numérotage du renvoi.

nommer des gérants qui représentent le Président du Comité chargé de l'action exécutive, de même que la Commission de surveillance supplée, pour la délibération, le Comité lui-même.

Mais la nomination soit de la Commission de surveillance, soit des gérants, et la détermination du mandat, qui leur est confié, sont soumises à votre approbation.

Vous veillerez donc, Monsieur le Préfet, à ce que ces délégations se rapportent à des objets compris dans ceux en vue desquels a été créé le syndicat, car, en aucun cas, les délégués ne sauraient avoir des attributions plus étendues que leurs commettants. Vous veillerez également à ce que les Commissions de surveillance et les gérants se renferment dans la limite du mandat qui leur a été légalement conféré.

La durée des pouvoirs de la Commission de Surveillance et des gérants ne saurait dépasser celles des pouvoirs du Comité lui-même. Mais elle pourra être moindre.

Les gérants seront révoqués dans les formes où ils ont été nommés, c'est-à-dire par le Comité et par délibération spéciale revêtue de votre approbation.

Article 176. - Situation légale des établissements faisant l'objet des Syndicats.

L'article 176 détermine la situation légale des établissements faisant l'objet des syndicats. Leur administration est soumise aux règles du droit commun, et notamment à celles qui régissent les établissements créés pour assurer ou faciliter un service public.

L'article 176 spécifie que les établissements faisant l'objet des syndicats sont régis notamment par les lois qui fixent, pour les établissements analogues, la constitution des commissions consultatives ou de surveillance, la composition ou la nomination du personnel, la formation et l'approbation des budgets, l'approbation des comptes, les règles d'administration intérieure et de comptabilité.

La loi ajoute que le Comité exerce, à l'égard de ces établissements, les droits qui appartiennent aux Conseils Municipaux à l'égard des établissements communaux de même nature.

Les établissements dont parle l'article 176 auront en fait pour la plupart un caractère de bienfaisance. Bien que la loi ait une portée générale et qu'elle s'applique à toutes œuvres, pour lesquelles les communes isolées sont trop faibles ou trop pauvres, il est à présumer que les syndicats de communes se formeront le plus souvent en vue d'assurer aux populations rurales, les bienfaits de l'assistance publique. C'est là un des objets spécialements proposés à l'action des syndicats dans les articles de la loi municipale de 1884 votés à cet effet par la Chambre des Députés, et dont le Sénat a crut alors devoir ajourner l'adoption;

c'est la raison d'être principale de la présente loi, la pensée maîtresse qui en a inspiré les dispositions essentielle,s ainsi que le fait ressortir l'exposé des motifs. Il importe dès lors de préciser les conditions de fonctionnement du syndicat dans une semblable hypothèse.

La loi ne parle que de « Commissions de Contrôle et de surveillance »; elle ne fait pas mention de Commissions Administratives. La gestion des établissements ne sera donc pas confiée à un corps autre que le Comité lui-même. Celui-ci pourra se faire assister de citoyens pris en dehors de son sein et qui, à raison de leur compétence et de leurs capacités spéciales, paraîtront aptes à contrôler et à surveiller utilement la marche des services. Mais les Commissions ainsi constituées n'auront aucun pouvoir de décision. Les comités exerceront sur les établissements des syndicats les pouvoirs attribués par le droit commun aux conseils municipaux à l'égard des établissements institués par les communes, et qui n'ont pas été détachés pour revêtir une personnalité distincte.

Le dernier paragraphe de l'article porte que, si le syndicat a été constitué dans un but d'assistance publique, le Comité pourra décider qu'une même Commission administrera les secours, d'une part à domicile, et d'autre part à l'hôpital ou à l'hospice. C'est là une disposition que je dois, Monsieur le Préfet, signaler à votre attention d'une manière toute particulière: elle coatient une innovation qui paraît appelée à produire d'heureux effets.

Dans l'état actuel de notre législation, l'assistance communale, sauf à Paris, comprend deux services distincts qui gèrent deux Administrations également distinctes: Administration des Hospices et Administration des bureaux de bienfaisance. On a tenté maintes fois de réunir en une seule les Commissions Administratives des Hospices et du Bureau de Bienfaisance: la jurisprudence s'y était toujours opposée en se fondant sur la spécialité des attributions des établissements publics. La loi du 22 mars 1890 tempère la rigueur de cette règle par une exception dont les faits démontrent l'utilité. L'enquête prescrite par mon prédécesseur en 1888, au sujet de la fusion des Commissions Administratives des Hospices et des Bureaux de Bienfaisance, a mis en lumière les avantages considérables qui résulteraient de cette fusion, au point de vue d'une organisation méthodique et rationnelle de l'assistance publique, au point de vue d'une utilisation plus efficace des ressources inscrites pour cet objet aux budget de l'Etat, des départements et des communes. D'un autre côté, l'enquête a révélé, de la part des Commissions administratives, une opposition assez vive contre tout projet de procéder à la fusion par mesure générale. Mais, de même que la présente loi s'abstient d'imposer aux communes l'association syndicale obligatoire, de même l'article 176 se borne à donner au Comité du Syndicat la faculté de réaliser la réunion des Administrations charitables et hos-

pitalières. Il conviendra d'engager les Comités de Syndicats à user de cette faculté toutes les fois que les circonstances s'y prêteront.

La loi nouvelle ne sépare pas l'idée de liberté de l'idée de progrès: mais il importe que les dispositions fécondes de la loi ne demeurent pas à l'état de lettre motre; et il vous appartient, Monsieur le Préfet, de guider les Comités dans la voie des réformes dont l'accès leur est ouvert. Vous répondrez ainsi au vœu émis par le Conseil Supérieur de l'Assistance Publique dans sa séance du 28 février dernier, et tendant à ce que, dans toutes les commtunes où il n'existe ni établissement hospitalier, ni bureau de bienfaisance, il soit créé un bureau d'assistance réunissant dans ses mains tous les services d'assistance.

Article 172 et 177. - Du budget et de la comptabilité.

Le budget du syndicat se divisera, comme celui des communes, en budget ordinaire et budget extraordinaire, il comprendra, en dépense, les allocations diverses destinées soit à la création, soit à l'entretien des établissements ou de service en vue desquels le syndicat aura été constitué.

La loi n'a pas donné la nomenclature des dépenses à inscrire au budget; elle ne pouvait le faire, puisque ces dépenses seront nécessairement variables, suivant la nature de l'œuvre à laquelle le syndicat devra pourvoir.

Quant aux recettes, elles se composeront notamment:

1°) De la contribution que les communes syndiquées se seront engagées à fournir pour l'établissement ou le service formant l'objet de l'association;

2°) Du revenu des biens meubles ou immeubles appartenant au syndicat;

3°) Des sommes qu'il aurait à recevoir des Administrations publiques, des associations ou des particuliers, en échange d'un service rendu;

4°) Des subventions de l'Etat, du département ou des communes;

5°) Des souscriptions particulières qui seraient recueillies;

6°) Des produits des dons et legs.

La première de ces recettes comporte seule quelques explications.

La somme dûe par chaque commune pour sa contribution aux charges du syndicat constituera pour elle une dépense obligatoire, alors même que l'œuvre poursuivie par le Syndicat n'eût été que facultative pour cette commune, en dehors de l'association. Toutefois, la contribution n'est obligatoire que dans la limite des engagements pris par les Conseils Municipaux, lors de la constitution du syndicat ou de l'admission d'une nouvelle commune à un syndicat antérieurement formé.

Les communes associées pourvoiront au payement de leur contingent, soit au moyen de leurs ressources disponibles, soit à l'aide du pro-

duit des 5 centimes spéciaux, que l'article 177 les autorise à s'imposer par addition au principal de leurs contributions directes.

Le vote de ces centimes n'est pas soumsi à une autorisation spéciale de l'Autorité administrative; l'imposition est perçue en vertu de la délibération qui l'établit et de l'approbation du budget.

La contribution obligatoire des communes aux dépenses du syndicat étant ainsi limitée, le Comité d'Administration ne peut étendre les services dont il est chargé qu'au moyen des autres ressourrcec de son budget, et notamment des subventions facultatives que les Municipalités consentiraient à allouer en dehors de cette contribution.

Parmi les recettes du bulget, la loi ne fait pas figurer le produit des emprunts. En principe, cependant, rien ne s'opposerait à ce qu'un Syndicat fût autorisé à contracter un emprunt; mais dans la pratique, si le fait se présente, il sera vraisemblablement assez rare, car les syndicats n'ayant pas la faculté d'établir des impôts à leur profit, ne trouveront guère dans leurs budgets que les ressources nécessaires à l'entretien des œuvres qu'ils auront créées. Quant aux frais de premier établissement de ces œuvres, ils seront prévus dès la constitution du syndicat, et si des emprunts sont nécessaires pour y faire face, ils seront plus facilement contractés par les communes, chacune pour le montant du contingent qu'elle se sera obligée à fournir.

Quoi qu'il en soit, si, dans certaines circonstances, un syndicat se trouvait amené à recourir à l'emprunt, l'opération devrait être votée et autorisée dans les mêmes conditions que dans les emprunts communaux.

D'après l'article 172, les règles de la comptabilité des communes s'appliquent à la comptabilité des syndicats. Les règles auxquelles cette disposition se réfère, sont celles du chapitre IV (articles 151 à 160) de la loi du 5 avril 1884.

Ainsi l'ordonnance des dépenses est fait par le Péésident du Comité d'Administration. Le Comité délibéère sur les comptes qui lui sont présentés par le Président et qu'approuve définitivement l'Autorité Préfectorale.

Les fonctions de receveur du syndicat sont exercées par le receveur de la commune, siège du syndicat, à moins que le décret d'institution n'ait autorisé une dérogation à cette règle. Dans ce dernier cas, le trésorier ou receveur spécial, serait nommé par le Préfet, sur une liste de trois noms, conformément à l'article 156 de la loi municipale.

Le comptable est chargé seul du payement des dépenses et du recouvrement des recettes. Les titres de recettes doivent lui être transmis par l'intermédiaire du receveur des Finances. Toute autre personne qui s'immiscerait, sans droit, dans le maniement des deniers du syndicat, serait constituée comptable et obligée de rendre compte de sa gestion,

sans préjudice des poursuites dont elle pourrait être l'objet, en vertu du Code Pénal, pour usurpation de fonctions.

Les recettes, pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement, peuvent être effectuées en vertu d'états dressés par le Président du Comité, et rendus exécutoires par le Sous-Préfet. Si des oppositions se produisent, elles sont, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux, jugées comme affaires sommaires; le syndicat peut y défendre sans autorisait du Conseil de Préfecture.

Les comptes du receveur sont soumis au Comité d'Administration, qui les arrête, et ils sont apurés soit par le Conseil de Préfecture, sauf recours à la Cour des Comptes, soit directement par cette haute juridiction, suivant que les revenus ordinaires du syndicat n'excède pas 3».»»» frs ou sont supérieurs à ce chiffre.

Le comptable chargé de la gestion financière du syndicat, est soumis aux mêmes responsabilités que les receveurs des communes; il est placé sous la surveillance du receveur des finances de l'arrondissement dans lequel se trouve situé le siège du syndicat et, lorsqu'il réunit à ces fonctions celles de percepteur, sa gestion est garantie par la responsabilité du receveur.

Ces dispositions législatives, que vise l'article 172, seront d'ailleurs complétées par les prescriptions des règlements intervenus pour leur exécution, notamment par le décret du 31 mai 1862 et par l'instruction générale des finances du 2» juin 1859.

L'article 177 contient en outre, une disposition, aux termes de laquelle les Conseils Municipaux intéressés ont un droit de contrôle sur la gestion financière du Syndicat. Ils doivent recevoir, chaque année, copie du budget et des comptes, ce qui leur permettra de formuler, s'il y a lieu, des observations.

En outre, les Conseillers municipaux, individuellement, ont le droit de prendre communication des procès-verbaux des délibérations du Comité et de la Commission de surveillance. Ils pourront par ce moyen, apprécier les motifs qui ont décidé de ces assemblées à statuer dans tel ou tel sens et exercer ainsi, en connaissance de cause, la mission de contrôle réservée à l'assemblée dont ils font partie.

Article 178. — Extension ultérieure des attributions du syndicat. Formes de l'autorisation.

Les syndicats ne peuvent s'occuper d'autres objets que ceux prévus dans le décret d'institution. Mais, si des besoins nouveaux viennent à se révéler, le syndicat a la faculté d'organiser des services autres que ceux qui avaient été prémitivement prévus, à la condition toutefois que les conseils municipaux des communes associées se mettent d'accord sur cette adjonction. L'extension des attributions du syndicat est autorisée

dans la même forme que l'institution, c'est-à-dire par décret rendu en Conseil d'Etat.

Il n'en est pas de même, ainsi que je vous l'ai fait remarquer, pour l'admission de nouvelles communes dans l'association, cas pour lequel un simple décret suffit.

Là, en effet, il ne s'agit pas de créer ou de développer un être moral, en augmentant sa sphère d'action, mais seulement d'adjoindre au syndicat de nouveaux associés, avec le consentement de tous les autres.

Article 179. — Durée du syndicat. — Conditions dans lesquelles il peut être dissous.

Le syndicat est formé soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par le décret d'institution.

Il est dissous par l'expiration du temps pour lequel il a été formé, ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet. Dans ces deux cas, la dissolution a lieu de plein droit, aux termes mêmes de la loi. Mais le Syndicat peut être encore considéré comme dissous de plein droit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés, c'est-à-dire qu'en cas d'accord *unanime* des contractants, il n'est pas nécessaire qu'un décret intervienne pour prononcer la dissolution.

Les deux premières hypothèses rentrent dans le droit commun en matière de Société civile (Code Civil, art. 1865, N° 1 et 2). Mais, par dérogation à la règle générale en cette matière, la volonté d'un seul, ou même de plusieurs, de n'être plus en Société (Ibid., N° 5) ne suffit pas pour entraîner de plein droit la dissolution; la décision unanime des associés est nécessaire.

La loi prévoit, en outre, le cas de dissolution forcée et indique deux hypothèses:

1°) Celle où la majorité des Conseils Municipaux en font la demande motivée;

2°) La dissolution prononcée d'office.

Dans le premier cas, l'accord unanime, exigé par l'article 169 dans les délibérations initiales des Conseils Municipaux pour la création du syndicat, et, dans l'article 179, pour la dissolution de plein droit, n'est plus indispensable. Il suffit que la majorité des communes demande à se retirer de l'association.

Mais la demande de dissolution doit être motivée, car il appartient au Gouvernement de décider s'il convient de l'accueillir. Il est possible, en effet, que la demande soit provoquée par des dissentiments passagers; et l'intérêt public commanderait, alors, de maintenir l'association, nonobstant les difficultés accidentelles qu'elle rencontre.

Si cependant la dissolution paraissait s'imposer, un décret simple suffirait.

Il en serait autrement s'il s'agissait de prononcer la dissolution *d'office*.

Le caractère de gravité de cette mesure a paru exiger, non seulement un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, mais encore conformément à l'avis du Conseil d'Etat.

C'est là une garantie sérieuse pour les syndicats; elle leur assure l'examen attentif des raisons qu'ils pourront opposer à la mesure provoquée contre eux et une sorte de recours juridictionnel préalable.

Le décret de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation.

Une disposition analogue a paru inutile pour la dissolution de plein droit, puisqu'en ce cas aucune difficulté ne peut s'élever sur les conditions de la liquidation.

Article 18».

Cet article applique les dispositions contenues dans le nouveau titre VIII de la loi du 5 avril 1884 à l'Algérie et aux anciennes colonies, sous certaines réserves et modifications indiquées aux articles 164, 165 et 166 de la loi municipale.

Telles sont, Monsieur le Préfet, les observations générales qu'il m'a paru utile de vous adresser sur la nouvelle loi, dans l'application de laquelle un rôle important vous est réservé.

En vous conférant le droit d'assister aux séances du comité, de le faire convoquer extraordinairement; en appliquant, d'autre part, à ses délibérations les règles auxquelles sont soumises les délibérations des Conseils Municipaux, le législateur vous a confié la double mission de tuteur et de conseil.

Mais votre action peut être plus efficace encore en contribuant à répandre une innovation qui correspond à l'une des tendances les plus marquées et les plus fécondes de notre temps: l'esprit d'association.

Vous aurez souvent à prendre l'initiative de la création de nouveaux syndicats, à en suggérer même l'idée aux citoyens dévoués à la chose publique. Le Gouvernement vous saura gré d'agir dans ce sens et de faire connaître à vos administrés les facilités nouvelles mises à leur portée.

Si des difficultés, que je ne prévois pas actuellement, venaient à se présenter, je vous adresserais, sur votre demande, les explications ou éclaircissements que vous jugeriez nécessaires.

Le Ministre de l'Intérieur,

CONSTANS.

Annexe IV.

LOI DU 13 NOVEMBRE 1917 SUR LES SYNDICATS DE COMMUNES, MODIFIANT LA LOI DU 5 AVRIL 1884, COMPLETEE PAR LA LOI DU 22 MRS 1890

B. I. — 1917 — p. 486.

Le Sénat et la Chambre des Députés ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

Article unique. — Le titre VIII de la loi du 5 avril 1884, complétée par la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes, est modifiée par les dispositions ci-après, qui abrogent et complètent les articles 169 et suivants de ce titre:

« *Article 169.* — Lorsque les Conseils Municipaux de deux ou de plusieurs communes d'un même département ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent pour des œuvres d'utilité intercommunale, et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre les ressouéces suffisantes, les délibérations prises sont soumises au Préfet, qui, sur l'avis du Conseil Général, décide s'il y a lieu d'autoriser, dans le département, la création du Syndicat.

« En cas de refus, la décision du Préfet peut être déférée au Conseil d'Etat par les Conseils Municipaux intéressés.

« Des communes du même département, autres que celles primitivement associées, peuvent être admises, avec le consentement de celles-ci, et suivant les règles ci-dessus prescrites, à faire partie de l'association qui prend le nom de syndicat de communes.

« D'autres communes appartenant à des départements limitrophes, peuvent, par un décret rendu en Conseil d'Etat, être admises, du consentement des communes associées, à faire partie du syndicat.

« *Article 170.* — Sans changement.

« *Article 171.* — Le Syndicat est administré par un Comité. A moins de dispositions contraires, confirmées par la décision d'institution, ce Comité est constitué d'après les règles suivantes: les membres sont élus par les Conseils Municipaux des communes intéressées. Chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués. Le choix du Conseil Municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un Conseil Municipal. Les délégués sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue; si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité

absolue, il est procédé à un troisième tour, et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu. Les délégués du Conseil Municipal suivent le sort de cette Asemblée quant à la durée de leur mandat; mais en cas de suspension, de dissolution du Conseil Municipal ou de démission de tous les membres en exercice, ce mandat est continué jusqu'à la nomination des délégués par le nouveau Conseil. Les délégués sortants sont rééligibles. En cas de cavances parmi les délégués, par suite de décès, démission ou toute autre cause, le Conseil Municipal pourvoit au remplacement dans le délai d'un mois. Si un Conseil, après mise en demeure du Préfet, néglige ou refuse de nommer les délégués, le Maire et le premier Adjoint représentent la commune dans le Comité du Syndicat.

« *Article 172.* — La commune siège du syndicat est fixée par la proposition des communes syndiquées par la décision prise dans les conditions de l'article 169. Les règles de la comptabilité des communes s'appliquent à la comptabilité des syndicats. A moins de dispositions contraires confirmées par la décision d'institution, les fonctions de receveur du syndicat sont exercées par le receveur municipal de la commune siège du syndicat.

« *Article 173.* — Le Comité tient chaque année deux sessions ordinaires un mois avant les sessions ordinaires du Conseil Général.

« Il peut être convoqué extraordinairement par son Président qui devra avertir le Préfet trois jours au moins avant la réunion.

« Le Président est obligé de convoquer le Comité soit sur l'invitation du Préfet, soit sur la demande de la moitié au moins des membres du Comité.

« Le Comité élit annuellement, parmi ses membres, les membres de son bureau.

« Il peut renvoyer au bureau le règlement de certaines affaires et lui conférer, à cet effet, une délégation dont il fixe les limites. A l'ouverture de chaque session ordinaire du Comité, le bureau lui rend compte de ses travaux.

« Pour l'exécution de ses décisions et pour ester en justice, le Comité est représenté par son Président, sous réserve des délgations facultatives autorisées par l'article 175.

« Le Préfet et le Sous-Préfet ont entrée dans le Comité et, le cas échéant, au bureau. Ils sont toujours entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire représenter par un délégué.

« *Article 174.* — Les conditions de validité des délibérations du Comité et, le cas échéant, du bureau, procédant par délégation du Comité, de l'ordre et de la tenue des séances, sauf en ce qui concerne

la publicité, les cvonditions d'annulation de ses délibérations, de nullité de droit et de recours, sont celles que fixe la loi du 5 avril 1884 pour les Conseils Municipaux.

« *Article 175.* — (anc. article 176). — Sans changement.

« *Article 176.* — Le budget du syndicat pourvoit aux dépenses de création et d'entretien des établissements ou services pour lesquels le syndicat est constitué.

« Les recettes de ce budget comprennent:

« 1°) La contribution des communes associées. Cette contribution est obligatoire pour lesdites communes pendant la durée de l'association et dans la limite des nécessités du service telle que les délibérations initiales des Conseils Municipaux l'ont déterminée.

« Les communes associées pourront affecter à cette dépense leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles.

« Elles sont, en outre, autorisées à voter, à cet effet, cinq centimes spéciaux;

« 2° Les revenu des biens, meubles ou immeubles de l'association;

3°) Les sommes qu'elle reçoit des Administrations publiques, des Associations, des particuliers en échange d'un service rendu;

« 4°) Les subventions de l'Etat, du Département et des Communes;

5°) Les produits des dons ou legs.

« Copie de ce budget et des comptes du syndicat sera adressée chaque année aux Conseils Municipaux des communes syndiquées.

« Les Conseillers Municipaux de ces communes pourront prendre communication des procès-verbaux des délibérations du Comité et de celles du Bureau.

« *Article 177.* — Le syndicat peut organiser des services intercommunaux autres que ceux prévus à la décision d'institution, lorsque les Conseils Municipaux des communes associées se sont mis d'accord pour ajouter ces services aux objets de l'association primitive. L'extension des attributions du syndicat doit être autorisée par décision rendue dans la même forme que la décision d'institution.

« *Article 178.* — Le syndicat est formé, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par la décision d'institution. Il est dissous, soit de plein droit par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit par le consentement de tous les Conseils Municipaux intéressés. Il peut être dissous, soit par décret sur la demande motivée de la majorité desdits conseils et l'avis de la Commission Départementale, soit d'office par un décret rendu sur l'avis conforme du Conseil Général et du Conseil d'Etat. Le décret de dissolution détermine, sous la réserve des

droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation du syndicat.

« *Article 179.* — Les dispositions du présent titre sont applicables à l'Algérie et aux colonies.

« Les attributions exercées en France et en Algérie par les Préfets seront, dans les colonies, conférées aux Gouverneurs. »

Annexe V

LOI MUNICIPALE

TITRE VIII

Des Syndicats de Communes

(Texte actuel)

Article 169. — Lorsque les Conseils Municipaux de deux ou de plusieurs communes d'un même département ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes, les délibérations prises sont soumises au Préfet qui, sur l'avis du Conseil Général, décide s'il y a lieu d'autoriser, dans le département, la création du Syndicat.

En cas de refus, la décision du Préfet peut être déférée au Conseil d'Etat par les Conseils Municipaux intéressés.

Des communes du même département autres que celles primitivement associées peuvent être admises, avec le consentement de celles-ci et suivant les règles ci-dessus prescrites, à faire partie de l'association, qui prend le nom de syndicat de communes.

Loi du 26 juin 1925:

D'autres communes, même appartenant à des départements limitrophes, peuvent être admises, du consentement des communes associées, à faire partie du syndicat. Toutefois, au cas d'avis défavorable d'un des Conseils Généraux ou d'un des Préfets des départements intéressés, l'accession des nouvelles communes doit être autorisée par un décret rendu en Conseil d'Etat.

Article 170. — Les Syndicats de communes sont des établissements publics investis de la personnalité civile.

Les lois et règlements concernant la tutelle des communes leur sont applicables.

Dans le cas où les communes syndiquées font partie de plusieurs départements, le syndicat ressortit à la Préfecture du département auquel appartient la commune siège de l'association.

Article 171. — Le Syndicat est administré par un Comité.

A moins de dispositions contraires confirmées par la décision d'institution, ce comite est constitué d apres les règles suivantes:

Les membres sont élus par les Conseils Municipaux des communes intéressées.

Chaque commune est représentée dans le Comité par deux délégués.

Le choix du Conseil Municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un Conseil Municipal.

Les délégués sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue; si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour, et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Les délégués du Conseil Municipal suivent le sort de cette Assemblée quant à la durée de leur mandat; mais, en cas de suspension, de dissolution du Conseil Municipal ou de démission de tous les membres en exercice, ce mandat est continué jusqu'à la nomination des délégués par le nouveau conseil.

Les délégués sortant sont rééligibles.

En cas de vacance parmi les délégués, par suite de décès, démission ou touate autre cause, le Conseil Municipal pourvoit au remplacement dans le délai d'un mois.

Si un Conseil, après une mise en demeure du Préfet, néglige ou refuse de nommer les délégués, le Maire et le Premier Adjint représentent la commune dans le Comité du Syndicat.

Article 172. — La commune siège du Syndicat est fixée, sur la proposition des communes syndiquées, par la décision prise dans les conditions de l'article 169.

Les règles de la Comptabilité des communes s'appliquent à la comptabilité des syndicats.

A moins de dispositions contraires confirmées par la décision d'institution, les fonctions de receveur du syndicat sont exercées par le receveur municipal de la commune siège du Syndicat.

Loi 5 avril 1927 :

Article 173. — Le Comité tient chanque année une session ordinaire au mois de mai.

Il peut être convoqué extraordinairement par son Président, qui devra avertir le Préfet trois jours au moins avant la réunion.

Le Président est obligé de convoquer le Comité, soit sur l'invitation

du Préfet, soit sur la demande de la moitié au moins des membres du Comité.

Loi du 7 avril 1931:

Le Comité élit parmi ses membres, les membres de son bureau. Le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui du Comité.

Il pe utrenvoyer au bureau le règlement de certaines affaires et lui conférer, à cet effet, une délégation dont il fixe les limites. A l'ouverture de chaque session ordinaire le Comité, le Bureau lui rend compte de ses travaux.

Pour l'exécution de ses décisions et pour ester en justice, le Comité est représenté par son Président, sous réserve des délégations facultatives autorisées.

Le Préfet et le Sous-Préfet ont entrée dans le Comité et, le cas échéant, au bureau. Ils sont toujours entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire représenter par un délégué.

Article 174. — Les conditions de validité des délibérations du Comité, et le cas échéant du bureau, procédant par délégation du Comité, de l'ordre et de la tenue des séances, sauf en ce qui concerne la publicité, les conditions d'annulations de ses délibérations, de nullité de droit et de recours, sont celles que fixe la loi du 5 avril 1884 pour les Conseils Municipaux.

Article 175. — L'Administration des établissement faisant l'objet des syndicats est soumise aux règles de droit commun. Leur sont notamment applicables les lois qui fxent, pour les établissements analogues, la constitution des commissions consulttatives ou de surveillance, la composition ou la nomination du personnel, la formation et l'approbation des budgets, l'approbation des comptes, les règles d'Administration Intérieure et de Comptabilité. Le Comité exerce, à l'égard de ces établissements, les droits qui appartiennent aux Conseils Municipaux à l'égard des établissements communaux de même nature.

Toutefois, si le syndicat a pour objet de secourir les malades, des vieillards, des enfants ou des incurables, le Comité pourra décider qu'une même Commission administrera les secours d'une part à domicile, et d'autre part à l'hôpital ou à l'hospice.

Article 176. — Le budget du Syndicat pourvoit aux dépenses de création et d'entretien des établissements ou services pour lesquels le syndicat est constitué.

Les recettes de ce budget comprennent:

1°) La contribution des communes associées. Cette contribution est obligatoire pour lesdites communes pendant la durée de l'association et dans la limite des nécessités du service telle que les délibérations

initiales des Conseils Municipaux l'ont déterminée.

Les communes associées pourront affecter à cette dépense leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles.

Elles sont, en outre, autorisées à voter, à cet effet, cinq centimes spéciaux;

1°) Le revenu des biens, meubles et immeubles, de l'association;

3°) Les sommes qu'elle reçoit des Administrations publiques, des Associations, des particuliers, en échange d'un service rendu;

4°) Les subventions de l'Etat, du département et des communes;

5°) Les produits des dons et legs.

Copie de ce budget et des comptes du syndicat sera adressée chaque année aux Conseils Municipaux des communes syndiquées.

Les Conseillers Municipaux de ces communes pourront prendre communication des procès-verbaux des délibérations du Comité et de celles du bureau.

Article 177. — Le Syndicat peut organiser des services intercommunaux autres que ceux prévus à la décision d'institution, lorsque les Conseils Municipaux des communes associées se sont mis d'accord pour ajouter ces services aux objett de l'association primitive. L'extension des attributions du syndicat doit être autorisée par décision rendue dans la même forme que la décision d'institution.

Article 178. — Le syndicat est formé, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par la décision d'institution.

Il est dissous, soit de plein droit par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés.

Il peut être dissous, soit de plein droit par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou par la Commission Départementale, soit d'office par un décret rendu sur l'avis conforme du Conseil Général et du Conseil d'Etat.

Le décret de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation du Syndicat.

Article 179. — Les dispositions du présent titre sont applicables à l'Algérie et aux colonies.

Les attributions exercées en France et en Algérie par les Préfets seront, dans les colonies, conférées aux gouverneurs.

Annexe VI.

TABLEAU DES SYNDICATS DE COMMUNES PAR DEPARTEMENTS ET PAR OBJETS AU 1er JANVIER 1935

	Electrification		EAUX				Chemins		Urbanisme		Hôpitaux		Gaz		Assainissement		Transports		Abattoirs		Défense contre incendie		Biens indivis		Intérêts communs		Ecoles		Divers		Nombre de S. C.	Nombre de Cnes S.	Nombre de Cnes
			Adductions		Défense																												
	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C			
Ain	29	235	1	7																											30	242	458
Aisne	32	410	8	29									1	4																	41	443	834
Allier	19	301																													19	301	321
Basses-Alpes	12	140																													12	140	246
Hautes-Alpes	18	158																											1	8	19	158	183
Alpes-Maritimes	13	66	4	18	1	4	1	2							1	7													3	11	23	108	161
Ardèche	26	125	1	2																											27	127	349
Ardennes	8	391	22	61															1	2											31	454	503
Ariège	26	112	2	5																			4	11							32	128	342
Aube	25	328	4	25																	2	31									31	384	445
Aude	20	89	2	9																											22	98	440
Aveyron	22	235																													22	235	306
Territoire Belfort	1	6	2	6																											3	12	106
Bouches-du-Rhône	1	3	1	6									3	62			1	6													6	77	115

Calvados	62	527	1	2																											63	529	763
Cantal	27	238					2	18																							29	256	267
Charente	23	282	1	4																											24	286	425
Charente Inférieure	29	313																													29	313	483
Cher	11	271	1	14	2	26	1	9											2	6											17	326	293
Corrèze	22	285																													22	285	289
Corse	5	340	6	21																											11	361	364
Côtes d'Or	38	524	1	5	1	8					4	31							1	19											45	587	717
Côtes du Nord	28	241					5	60																									
Creuse	22	266					2	4																							33	301	391
Deux-Sèvres	1	347																													24	266	266
Dordogne	30	531																													1	347	357
Doubs	26	253	3	16			8	112									8	7													38	540	587
Drôme	18	144																													37	381	635
Eure-et-Loir	10	367	1	2																											18	144	378
Eure	38	267	2	5																											11	369	426
Finistère	24	178	2	8			4	9																							40	272	700
Gard	18	167	3	13																									1	4	31	190	301
Haute-Garonne	33	275																													21	180	353
																															33	275	589

ANNEXES

	Electrification		EAUX				Chemins		Urbanisme		Hôpitaux		Gaz		Assainissement		Transports		Abattoirs		Défense contre incendie		Biens indivis		Intérêts communs		Ecoles		Divers		Nombre de S. C.	Nombre de Cnes S.	Nombre de Cnes
			Adductions		Défense																												
	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C			
Gers	16	396	1	18																											17	414	466
Gironde	18	344	2	6																											20	350	554
Hérault	13	76	3	6													1	4									1	2	1	68	19	**156**	**343**
Ille-et-Vilaine	33	292																													33	292	360
Indre	8	239																													8	239	248
Indre-et-Loire	25	182	1	3									1	3	1	7					2	6									30	201	282
Isère	28	153	5	21																											33	174	566
Jura	26	253	11	100													1	2													38	355	585
Landes	19	212																													19	212	234
Loire	9	151	2	8							1	2	1	3																	13	164	338
Haute-Loire	18	82																													18	82	267
Loire-Inférieure	19	190	2	4					1	2									1	3											23	199	220
Loiret			7	18																											7	18	349
Loir-et-Cher	1	5																											1	2	2	7	297
Lot	11	297			2	30	2	22													1	18									16	334	334

Lots-et-Garonne	8	269																													8	269	326
Lozère	16	149																													16	149	198
Maine-et-Loire	1	300	1	2	1	20	1	7													1	7					1	15	6	351	381
Manche	32	461																			3	32							35	493	648
Haute-Marne	15	467	4	15																									19	482	550
Marne	37	459	5	22	1	22															5	327							48	662	662
Mayenne	21	248																											21	248	276
Meurthe-et-Moselle	15	251	22	116									1	2															38	369	600
Meuse	14	550	10	58	4	4																			7	7			35	586	586
Morbihan	19	215	1	4			7	42																			1	4	28	223	261
Nièvre	24	271																											24	271	313
Nord	39	293	9	38	5	35	2	20					1	9			1	110	1	3					1	23			61	430	669
Oise	22	272	10	20					2	21	1	14	1	7	1	18											2	18	38	359	702
Orne	45	461																									1	7					
Pas-de-Calais	3	23	5	11																					1	11			46	472	513
Puy-de-Dôme	33	319	1	32											3	19													11	53	905
																													34	351	473

Annexe VI.

	Electrification		EAUX				Chemins		Urbanisme		Hôpitaux		Gaz		Assainissement		Transports		Abattoirs		Défense contre incendie		Biens indivis		Intérêts communs		Ecoles		Divers		Nombre de S. C.	Nombre de Cnes S.	Nombre de Cnes
			Adductions		Défense																												
	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C	S	C			
Hautes-Pyrénées	25	319	1	4																											26	323	480
Basses-Pyrénées	20	120	2	16																					14	143					36	279	560
Pyrénées Orientales	15	67	1	3																											16	70	234
Rhône	9	72	5	55							1	7					1	3	1	2					1	4					18	143	269
Haute-Saône	12	100																													12	100	583
Saône et Loire	24	304	6	47			1	13													1	6									32	370	590
Sarthe ,	5	117					2	4																							7	121	386
Savoie	13	109	3	18	1	4	1	9																							18	140	330
Haute-Savoie	10	94	2	10			7	54																							19	158	315
Seine	1	67	1	68	1	9					3	13	2	67													1	4	1	50	10	81	81
Seine et Marne	19	322	17	44																	2	7									38	373	534
Seine et Oise	20	240	12	150							3	24	6	60	7	70															48	544	691

Seine Inférieure	33	692	7	53																											40	745	759
Somme	18	347	16	142											3	3															35	492	835
Tarn	28	227	1	8																											29	235	324
Tarn et Garonne	18	116																													18	116	195
Var	14	46	1	3					2	14			1	3																	18	66	151
Vaucluse	4	24			2	4																	1	2							7	30	151
Vendée	17	183																													17	183	306
Vienne	4	278																			3	24									7	300	300
Haute-Vienne	22	185																													22	185	206
Vosges	9	300	3	7																											12	307	532
Yonne	27	383	5	13																											32	396	486
	1672	21007	253	1401	21	166	46	385	5	37	9	60	22	251	14	124	13	202	4	10	23	483	4	11	25	190	2	6	13	187	2126	23771	36297
Moselle			14	105																											14	105	764
Bas-Rhin			13	101													...						3	39							16	140	562
Haut-Rhin	2	4	10	34																											12	38	386
	2	4	37	240																			3	39							42	283	1712
	1674	21011	290	1641	21	166	46	385	5	37	9	60	22	251	14	124	13	202	4	10	23	483	7	50	25	190	2	6	13	187	2168	24054	38009

Nombre total de communes syndiquées : 24.054 63

Nombre total de communes 38.009 100

Annexe VII

DECRET DU 28 DECEMBRE 1926
RELATIF AUX REGIES MUNICIPALES
(J. O. du 31 décembre 1926)

Titre Ier

Régies municipales à caractère industriel ou commercial

Article premier. — Les communes et les syndicats de communes peuvent être autorisés, dans les conditions indiquées par l'article 3 du présent décret, à exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial.

Sont considérées comme industrielles ou commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées, soit par application de la loi des 2-17 mars 1791, soit, en ce qui concerne l'exploitation des services publics communaux, en vertu de traités de concession ou d'affermage.

Ne sont pas soumises aux dispositions du présent titre les règles organisées exclusivement dans un but d'hygiène ou d'assistance et ne comportant que des recettes en atténuation de dépenses.

Article 2. — Les Conseils Municipaux désignent les services dont ils se proposent d'assurer l'exploitation en régie et arrêtent les dispositions qui doivent figurer dans le règlement intérieur des dits services.

Les délibérations prises à cet effet sont soumises à l'approbation des autorités visées à l'article ci-après.

Article 3. — Lorsque le règlement intérieur proposé est conforme à l'un des règlements types visés à l'article 11 ci-après, l'approbation prévue à l'article 2 ci-dessus est donnée par le Préfet lorsqu'il s'agit de services susceptibles d'être concédés, et par le Ministre de l'Intérieur et des Finances, en cas contraire.

Dans tous les autres cas, l'approbation est donnée par décret rendu sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et du ou des autres Ministres intéressés, et pris après avis du Conseil d'Etat.

Article 4. — Les régies visées aux articles précédents sont dotées de l'autonomie budgétaire; elles ne possèdent pas une personnalité distincte de celle de la commune et sont placées sous l'autorité du Maire et du Conseil Municipal.

Les articles 90, 115, 152 et 153 de la loi du 5 avril 1884 ne sont applicables à ces régies que sous réserve des modifications prévues par le règlement d'administration publique visé à l'article 10 ci-après.

Les recettes et les dépenses de la régie font l'objet d'un budget spécial annexé au budget de la commune et voté par le Conseil Municipal. Elles ne figurent à chacune des parties du budget communal que pour l'excédant net des recettes ou des dépenses.

Article 5. — Les recettes et les dépenses de chaque régie sont effectuées par un comptable dont les comptes sont apurés, quel que soit le revenu de la régie, par la juridiction qui apure le compte de la commune.

Les dispositions des articles 159 de la loi du 5 avril 1884 et 126 de la loi des Finances du 30 juin 1923 sont applicables aux trésoriers des régies.

Article 6. — Il est tenu pour chaque régie, dans les conditions prévues par le règlement d'Administration Publique prévu à l'article 10 ci-après, une comptabilité-matières dont les résultats sont produits au juge des comptes à l'appui du compte en deniers.

Article 7. — Indépendamment du contrôle administratif et financier qui est exercé conformément au règlement d'Administration Publique prévu à l'article 11 du présent drécret, les régies municipales sont soumises dans toutes les parties de leur service aux vérifications de l'Inspection générale des services administratifs du Ministère de l'Intérieur et de l'Inspection Générale des Finances.

Article 8. — Les régies d'intérêt intercommunal peuvent être exploitées:

a) Soit sous la direction d'une commune agissant vis-à-vis des autres communes comme concessionnaire;

b) Soit sous la direction d'un syndicat formé par les communes intéressées.

Si le syndicat est constitué exclusivement en vue de l'exploitation d'un service industriel ou commercial, les communes peuvent demander que l'administration de ce syndicat se confonde avec celle de la régie.

Dans ce cas, par dérogation aux dispositions du titre VIII de la loi du 5 avril 1884, complétée par les lois des 22 mars 1890 et 13 novembre 1917, l'acte constitutif du syndicat peut apporter des modifications aux règles d'administration fixées par les articles 171 et suivants de ladite loi.

Article 9. — L'autorisation d'exploiter un service en régie peut être retirée à toute époque dans la forme prévue et par les autorités visées à l'article 3 ci-dessus, le Conseil Municipal entendu:

a) Si la régie n'a pas satisfait aux conditions du règlement intérieur dans les cas prescrits;

b) Dans les cas prévus spécialement pour chaque nature de services par des décrets visés à l'article 11 ci-après et notamment si le fonctionnement de la régie compromet la sécurité publique.

Article 10. — Un règlement d'administration publique rendu sur la proposition des Ministres de l'Intérieur et des Finances déterminera les conditions d'application des articles 1er à 9 du présent décret et fixera notamment:

1°) Les règles d'organisation et d'administration des régies;

2°) Les dérogations à apporter éventuellement à l'Administration des Syndicats de communes.

Article 11. — Des règlements d'administration publique rendus sur la proposition du Ministre intéressé et du Ministre de l'Intérieur, détermineront quels sont, parmi les services susceptibles d'être assurés en régie par les communes, ceux qui sont soumis au contrôle technique de l'Etat et approuveront les règlements intérieurs types auxquels doivent se conformer ces services.

Lesdits règlements d'administration publique préciseront les mesures à prendre dans le cas où le fonctionnement d'une régie compromettrait la sécurité publique ainsi que dans celui où la régie ne serait pas en état d'assurer le service dont elle est chargé.

Article 12. — Les communes ou les Syndicats de communes qui exploitent actuellement en régie, conformément aux lois et règlements en vigueur des services d'intérêt public à caractère commercial ou industriel, devront être autorisés à les maintenir dans leur forme actuelle par le Préfet après avis des chefs de service départementaux intéressés. Les autres régies actuellement existantes devront, dans un délai d'un an, se conformer aux dispositions du présent décret. Elles devront, en conséquence, solliciter, dans ledit délai, l'autorisation prévue à l'article 3 du présent décret.

Les dispositions des articles 6 et 7 du présent décret sont immédiatement visées dans les deux paragraphes ci-dessus.

Titre II

De la participation des communes à entreprises privées

Article 13. — Les communes peuvent être admises sur délibération du Conseil Municipal approuvée dans les conditions prévues par l'article 3 du présent décret, soit à acquérir des actions ou obligations des Sociétés chargées d'exploiter les services communaux visés par ledit article, soit à recevoir, à titre de redevance, des actions d'apport ou parts de fondateur émises par lesdites sociétés.

En aucun cas, la part de la commune ou des communes intéressées ne peut dépasser 40 % du capital social.

Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux cas déjà réglés par des lois spéciales et notamment par la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique.

Article 14. — Les statuts des sociétés visés à l'article qui précède devront stipuler en faveur de la commune, dans les conditions qui seront déterminées par le règlement d'administration publique prévu par l'article 18 ci-après :

1°) Si elle est actionnaire, l'attribution statutaire en dehors de l'Assemblée générale d'un ou plusieurs représentants au Conseil d'Administration;

2°) Si elle est obligataire, le droit de faire défendre ses intérêts auprès de la Société par un délégué spécial.

Les modifications aux statuts des sociétés susvisées qui intéresseraient les communes devront être approuvées par l'autorité administrative sous la forme prévue par l'article ci-dessus.

Article 15. — Les titres visés à l'article 13 doivent être mis sous la forme nominative ou représentés par des certificats nominatifs.

Ils sont conservés par le receveur municipal, même s'ils sont affectés à la garantie de la gestion du Conseil d'Administration.

Article 16. — Les titres affectés à la garantie de la gestion du Conseil d'Administration sont inaliénables.

L'aliénation des autres titres visés à l'article 13 ci-dessus ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une délibération approuvée dans les mêmes conditions que la décision d'acquérir.

Article17. — La responsabilité civile afférente aux actes accomplis en tant qu'administrateurs de la société par les représentants d'une commune au Conseil d'Administration de la Société dont elle est actionnaire incombe à la commune.

Article 18. — Un règlement d'administration publique, rendu sur la proposition des Ministres de l'Intérieur et des Finances, déterminera les conditions d'application des articles 13 à 17 du présent décret.

Article 19. — Les dispositions du présent décret sont applicables, dans les conditions et sous les réserves contenues dans les articles 164, 165 et 166 de la loi du 5 avril 1884;

1°) Aux communes de plein exercice de l'Algérie;

2°) Aux Colonies de la Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe.

Article 20. — Le présent décret sera soumis à la ratification des Chambres, conformément aux dispositions de l'article 1er de la loi du 3 août 1926.

Article 21. — Le Président du Conseil, Ministre des Finances, et le Ministre de l'Intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal Officiel et inséré au Bulletin des Lois.

Annexe VIII

BUDGET — COMPTABILITE DU SYNDICAT DE COMMUNES

Art. 176 — Loi 22 mars 1890
Morgan, 10e éd., t. II — N° 2267 à 2276, p. 783 à 788

La loi du 13 novembre 1917 reproduit la loi de 1890, mais substitue pour la communication, les délibérations du bureau à celles de la commission de surveillance.

Le syndicat de communes ne peut lever d'impôt — l'exposé des motifs de la loi de 1890, lui dénie cette capacité, dans ce texte, les cotisations des communes syndiquées sont tenues, non comme dépenses obligatoires mais comme obligations purement contractuelles. En fait la dépense est bien obligatoire, mais dans la limite des engagements pris par chaque Conseil Municipal. La dépense, en cas de refus pourrait donc être inscrite d'office au budget municipal.

Les communes associées acquittent leur cotisation soit au moyen de leurs ressources disponibles, soit à l'aide de 5 centimes spéciaux dont l'article 176 les autorise à s'imposer.

Le vote de ces centimes n'est pas soumis à une autorisation spéciale de l'autorité administrative; l'imposition est perçue en vertu de la délibération qui l'établit et de l'approbation du budget.

La contribution obligatoire des communes aux dépenses du syndicat de communes étant ainsi limitée, le Comité d'Administration ne peut étendre les services dont il est chargé qu'au moyen des autres ressoursces de son budget, et notamment des subventions facultatives, celles-ci sujettes à approbation, que les municipalités consentiraient à allouer en dehors de cette contribution.

Le budget du syndicat de communes se divisera, comme celui des communes, en ordinaire et extraordinaire. Il comprendra, en dépenses, les allocations diverses destinées soit à la création, soit à l'entretien des établissements ou des services en vue desquels le Syndicat de communes aura été constitué.

La loi n'a pas donné la nomenclature des dépenses à inscrire au budget: elle ne pouvait le faire, puisque ces dépenses seront nécessaire-

ment variables suivant la nature de l'œuvre à laquelle le Syndicat de Communes devra pourvoir.

Quant aux recettes, elles se composent notamment:

1°) De la contribution des communes;

2°) Du revenu des biens meubles ou immeubles appartenant au Syndicat de communes;

3°) Des sommes qu'il aurait à recevoir des administrations publiques, des associations ou des particuliers en échange d'un service rendu;

4°) Des subventions de l'Etat, des départements ou des communes;

5°) Des souscriptions particulières;

6°) Du produit des dons et legs.

Parmi les recettes du budget la loi ne fait pas figurer le produit des emprunts. En principe cependant rien ne s'opposerait à ce qu'un syndicat de communes fût autorisé à contracter un emprunt; mais dans la pratique, si le fait se présente, il sera vraisemblablement assez rare, car les syndicats de communes n'ayant pas la faculté d'établir d'impôts à leur profit, ne trouveront guère dans leurs budgets que les ressources nécessaires à l'entretien des œuvres qu'ils ont créées. Quant aux frais de premier établissement de ces œuvres, ils seront prévus dès la constitution du syndicat de communes et si des emprnuts sont nécessaires pour y faire face, ils seront plus facilement contractés par des communes, chacune pour le montant du contingent qu'elle sera obligée de fournir.

Quoi qu'il en soit, si dans certaines circonstances un syndicat de communes se trouvait amené à recourir à l'emprunt, l'opération devrait être votée et autorisée dans les mêmes conditions que les emprunts municipaux.

Les règles de la comptabilité des communes s'appliquent à la comptabilité des syndicats de communes. L'ordonnancement des dépenses est faite par le Président du Comité du syndicat de communes. Le Comité délibère sur les comptes qui lui sont présentés par le Président et qu'approuve définitivement l'autorité préfectorale.

Les règles de la comptabilité des communes sont tracées par les articles 151 à 160 de la Loi Municipale, et complétées notamment par le Décret du 31 mai 1862 et l'instruction générale des finances du 20 juin 1859, et décret-loi juillet 1934 (virements).

Le comptable est chargé seul du payement des dépenses et du recouvrement des recettes. Les titres de recettes doivent lui être transmis par l'intermédiaire du Receveur des finances. Toute personne qui s'immiscerait sans droit dans le maniement des deniers du Syndicat de Communes serait constitué comptable de fait, et tenu de rendre compte de sa gestion, sans préjudice des poursuites dont elle pourrait être l'objet en vertu du Code pénal, pour usurpation de fonctions.

Les recettes pour lesquelles les Lois et Règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement, peuvent être effectués en vertu d'états par le Président du Comité et rendus exécutoires par le Sous-Préfet. Si des oppositions se produisent, elles sont, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux, jugées comme affaires sommaires.

Les comptes du Receveur, sont soumis au Comité d'Administration, et ils sont apurés soit par le Conseil de Préfecture sauf recours devant la Cour des comptes, soit directement par la Cour des comptes, suivant que les revenus ordinaires du Syndicat de Communes sont inférieurs ou non à 300.000 frs (Décret-Loi 5 novembre 1926).

Le comptable chargé de la gestion financière du Syndicat de Communes est assujetti aux mêmes responsabilités que les receveurs des communes; il est placé sous la surveillance du Receveur des finances du siège du Syndicat de Communes, et lorsqu'il réunit à ces fonctions celles de percepteur, sa gestion est garantie par la responsabilité du receveur.

Les comptes et budgets sont adressés chaque année aux Conseils Municipaux. Les Conseillers peuvent prendre communication des délibérations du Comité ou de son Bureau.

Annexe IX

DECRET DU 29 JUILLET 1927 PORTANT REGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE POUR L'APPLICATION DE LA LOI DU 15 JUIN 1906 SUR LES DISTRIBUTIONS D'ENERGIE ET ABROGEANT LES DECRETS DES 3 AVRIL 1908, 24 AVRIL 1923 ET 14 OCTOBRE 1924 (J. Off. 17 août)

CHAPITRE III

Concessions simples conformes à un cahier des charges type

Section I

Distributions publiques concédées par une commune ou un Syndicat de Communes

Forme et présentation de la demande

Art. 12. — La demande est adressée au Maire ou au Président du Syndicat; elle est accompagnée d'un dossier comprenant:

1° Une carte;

2° Un mémoire descriptif indiquant la destination et l'importance de l'entreprise, les conditions générales et les dispositions principales de la distribution;

3° Les clauses essentielles du cahier des charges intéressant le public et notamment un projet de tarif maximum pour la vente de l'énergie électrique.

Mise à l'enquête

Art. 13. — Le Maire ou le Président du Syndicat, après avis sommaire de l'Ingénieur en Chef du Contrôle, soumet le dossier au Conseil municipal ou aux conseils municipaux intéressés qusi délibèrent sur l'utilité et la convenance de l'entreprise.

Dans le cas où il est décidé de donner suite au projet, il est procédé à l'enquête dans les conditions ci-après:

Arrêté d'enquête

Art. 14. — Un arrêté du Préfet de chacun des départements où s'étend la distribution mentionne l'objet de la demande, fixe la date de l'ouverture de l'enquête, indique les localités où elle est ouverte, et désigne un commissaire enquêteur et la commune où le commissaire enquêteur recevra les observations.

Cet arrêté est affiché dans toutes les communes qui doivent être desservies ou traversées par la distribution dont la concession est demandée. Il est justifié de cette formalité par un certificat du Maire.

Conditions de l'enquête

Art. 15. — Le projet de la concession, ainsi que les registres destinés à recevoir les observations auxquelles peut donner lieu l'entreprise projetée, reste déposé pendant huit jours à la mairie de chaque commune desservie ou traversée. Les pièces et extraits du dossier nécessaires sont fournis par le demandeur et à ses frais.

Rôle du Commissaire enquêteur

Art. 16. — A l'expiration du délai de huit jours ci-dessus fixé, le commissaire enquêteur examine les observations formulées au cours de l'enquête, entend toute personne qu'il juge à propos de consulter et donne son avis motivé, tant sur l'utilité de l'entreprise que sur les diverses questions qui ont été posées par l'administration ou soulevées au cours de l'enquête.

Ces diverses opérations, dont il est dressé procès-verbal, doivent être terminées dans un délai de trois jours et ce procès-verbal doit être adressé, avec les registres et autres pièces de l'enquête, au Préfet, qui transmet immédiatement le dossier à l'Ingénieur en Chef du Contrôle.

Si le commissaire enquêteur ne se conforme pas au délai ci-dessus indiqué, il est, après un nouveau délai de trois jours, passé outre.

Instruction de la demande

Art. 17. — L'Ingénieur en Chef du Contrôle, sur le vu du dossier d'enquête, entend les concessionnaires antérieurs, provoque, s'il y a lieu, une conférence entre les services intéressés, dont les avis doivent lui parvenir dans le délai d'un mois, puis transmet le dossier, avec ses observations ou propositions, au maire ou au président du syndicat.

Acte de concession

Art. 18. — Si une entente s'établit entre la commune ou le Syndicat de communes et le demandeur, et si les conditions de l'entente sont conformes à l'avis des services intéressés, l'acte de concession est passé.

Par le maire, en exécution d'une délibération du Conseil Municipal, si la concession est de la compétence d'une commune.

Par le président du Comité du Syndicat, en exécution d'une délibération de ce Comité, en accord avec des délibérations des Conseils Municipaux de toutes les communes syndiquées, si la concession est de la compétence d'un syndicat de communes.

L'acte de concession est transmis à l'Ingénieur en Chef du Contrôle qui, après vérification, le soumet à l'approbation du Préfet. Pour les syndicats comprenant des communes situées dans des départements différents, l'acte de concession est soumis à l'approbation du Préfet du département auquel appartient la commune, siège de l'association.

S'il y a désaccord entre les services intéressés ou si une entente s'établit entre la commune ou le syndicat de communes et le demandeur, contrairement à l'avis desdits services, le maire ou le président du syndicat transmet le dossier au Préfet, qui l'adresse au Ministre des Travaux Publics; le Ministre consulte le Comité d'électricité, prend l'avis du Ministre de l'Intérieur et renvoie le dossier au Préfet avec ses instructions. Le Préfet notifie la décision du Ministre au maire ou au président du syndicat, qui passe l'acte de concession dans les mêmes conditions que ci-dessus et l'envoie à l'Ingénieur en Chef du Contrôle pour être soumis, après vérification, à l'approbation du Préfet.

Section III

Distribution aux Services Publics

Forme et présentation de la demande

Art. 27. — La demande est adressée au Ministre des Travaux Publics si la concession s'étend sur plusieurs départements ; au Préfet, si la concession ne s'étend que sur un département.

Elle est accompagnée d'un dossier comprenant:

1° Une carte;

2° Un mémoire descriptif indiquant la destination et l'importance de l'entreprise, les conditions générales et les dispositions principales de la distribution;

3° Les clauses essentielles du cahier des charges intéressant le public, notamment un projet de tarif maximum pour la vente de l'énergie électrique.

Mise à l'enquête

Art. 28. — Si la concession s'étend sur un seul département, le Préfet statue sur la mise à l'enquête, après avis sommaire de l'Ingénieur en Chef du Contrôle. Si la concession s'étend sur plusieurs départements, le ministre charge un ingénieur en chef de centraliser l'instruction administrative de l'affaire et statue sur la mise à l'enquête. Quand l'enquête a été décidée par l'autorité compétente, il y est procédé dans les conditions ci-après.

Arrêté d'enquête

Art. 29. — Un arrêté du Préfet de chacun des départements où s'étend la distribution fixe la date de l'ouverture de l'enquête, indique les localités où elle est ouverte, nomme les membres de la commission d'enquête, en désigne le président et fixe le lieu et la date de la première réunion.

Cet arrêté énonce l'objet de la demande de concession et invite les conseils municipaux des communes intéressées à faire connaître leur avis s'ils le jugent utile; il est affiché dans toutes ces communes. Il est justifié de cette formalité par un certificat du maire.

Composition de la Commission d'enquête

Art. 30. — Chaque commission d'enquête se compose de trois membres au moins et de sept au plus. Pour une affaire de moindre importance, le Préfet peut désigner, au lieu de la commission d'enquête, un commissaire enquêteur chargé de procéder à l'enquête dans les mêmes formes que la commission.

Conditions de l'enquête

Art. 31. — Le projet de la concession ainsi que les registres destinés à recevoir les observations auxquelles peut donner lieu l'entreprise projetée restent déposés pendant quinze jours soit à la préfecture de chacun des départements intéressés, soit à tout autre endroit que l'arrêté préfectoral prévu à l'article 30 spécifierait.

Les pièces et extraits de dossiers nécessaires sont fournis par le demandeur et à ses frais.

Rôle de la commission d'enquête

Art. 32. — La commission d'enquête examine les observations formulées au cours de l'enquête, entend toute personne qu'elle juge à propos de consulter et donne son avis motivé, tant sur l'utilité de l'entreprise que sur les diverses questions qui ont été posées par l'administration ou soulevées pendant l'enquête.

Ces diverses opérations, dont il est dressé procès-verbal, doivent être terminées dans un délai de huit jours. Exceptionnellement, si la commission d'enquête estime nécessaire un complément d'instruction, un nouveau délai de huit jours est ajouté au précédent.

Aussitôt que le procès-verbal de la commission d'enquête est clos et, au plus tard, à l'expiration des délais ci-dessus fixés, le président de la commission adresse ce procès-verbal, avec les registres et les autres pièces de l'enquête, au Préfet qui transmet immédiatement le dossier à l'Ingénieur en Chef du Contrôle du département.

Faute par la Commission d'enquête de faire connaître son avis dans les délais ci-dessus impartis, il est passé outre.

Avis des Conseils Municipaux

Art. 33. — Dans le délai d'un mois, à dater de l'ouverture de l'enquête, les délibérations des conseils municipaux prises en exécution de l'arrêté d'enquête doivent être adressées à l'Ingénieur en Chef du Contrôle du département, faute de quoi il est passé outre.

Les délibérations reçues par l'Ingénieur en Chef sont jointes au dossier de l'enquête.

Instruction de la demande

Art. 34. — Lorsque la concession s'étend sur un seul département, l'Ingénieur en Chef du Contrôle, sur le vu du dossier d'enquête, entend les concessionnaires antérieurs, provque, s'il y a lieu, une conférence entre les services intéressés, invite le demandeur à faire connaître ses propositions dans le cas où des objections auraient été formulées au cours de l'instruction et transmet le dossier au Préfet avec son rapport accompagné des projets de convention et de cahier des charges.

Lorsque la concession s'étend sur plusieurs départements, l'Ingénieur en Chef du Contrôle de chaque département transmet, avec son rapport, le dossier d'enquête au Préfet qui l'adresse, avec son avis, à l'Ingénieur en Chef chargé de centraliser l'instruction administrative. Ce dernier entend les concessionnaires antérieurs qui le demandent, provoque, s'il y a lieu, une conférence entre les services intéressés, dont les avis doivent lui parvenir dans le délai d'un mois, invite le demandeur à faire connaître ses propositions dans le cas où des objec-

tions auraient été formulées au cours de l'instruction et transmet le dossier au Ministre des Travaux Publics avec son rapport accompagné des projets de convention et de cahier des charges.

Acte de concession

Art. 35. — Lorsque la concession projetée ne doit s'étendre que dans un département, et s'il y a accord entre les divers services intéressés, le Préfet signe l'acte de concession au nom de l'Etat.

S'il y a désaccord entre les services intéressés, le Préfet transmet le dossier avec son avis au Ministre des Travaux Publics, le Ministre, après avoir consulté le Comité d'électricité, renvoie le dossier au Préfet avec ses instructions, le Préfet notifie la décision au demandeur et signe l'acte de concession.

Lorsque la concession doit s'étendre sur plusieurs départements, le Ministre des Travaux Publics consulte le Comité d'électricité, en cas de désaccord entre les services intéressés. Il prend l'avis du Ministre de l'Intérieur, statue sur les conditions auxquelles la concession peut être accordée, les notifie au demandeur et passe l'acte de concession au nom de l'Etat.

Annexe X

FORMULAIRE

MODELE DE DELIBERATION D'UN CONSEIL MUNICIPAL

ayant pour objet la constitution d'un syndicat de communes en vue des études d'un réseau de distribution d'énergie électrique

Département

d Commune de

Arrondissement

de

EXTRAIT
du Registre des Délibérations du Conseil Municipal.

Canton _____

_____ Séance du 19

Syndicat de Communes en vue des études d'un réseau de distribution électrique

_____

L'an mil neuf cent , le à , le Conseil municipal de la commune de s'est réuni au lieu habituel de ses séances, sous la présidence de M.

Etaient présents : MM.

... ...

Etaient absents : MM. —

... ...

Les membres présents, formant la majorité des conseillers en exercice, M a été élu secrétaire.

M. le Maire expose les avantages que présenterait pour les habitants de la commune la distribution de l'énergie électrique à la fois en vue de l'éclairage et de la force motrice.

Il fait ressortir que la construction et l'exploitation du futur réseau seraient particulièrement facilitées par la constitution d'un syndicat comprenant les communes d

Il ajoute qu'il convient de procéder au préalable à des études pour déterminer dans quelles conditions l'œuvre pourra être réalisée, et qu'il y a lieu dans ce but de constituer avec les autres communes intéressées un syndicat dont le comité se mettra en rapport avec le Service du Génie rural pour mener à bien l'entreprise.

Le Conseil, ouï l'exposé de M. le Maire et après en avoir délibéré, décide :

1°) De donner une adhésion de principe à la formation d'un syndicat intercommunal en vue de la construction et de l'exploitation d'une distribution d'énergie électrique et de supporter une part des dépenses qui sera fixée lors de la constitution définitive de ce syndicat ;

2°) De se joindre aux communes d pour constituer, par application des lois des 5 avril 1884, 22 mars 1890 et 13 Novembre 1917 et avec l'autorisation préfectorale, un syndicat chargé de procéder aux études nécessaires à la réalisation de l'entreprise ;

3°) De charger le bureau du Comité de ce syndicat de se mettre en rapport avec le Service du Génie rural pour poursuivre ces études et notamment pour déterminer les limites et la consistance du réseau, le mode d'exploitation la répartition des dépenses entre les communes, et les voies et moyens financiers à employer pour faire face aux frais d'établissement ;

4°) De laisser au comité du syndicat d'études le soin de déterminer chaque fois que besoin sera, à la majorité, la part de chaque commune dans les dépenses qui seront engagées par ledit syndicat, la part ainsi fixée devenant une dépense obligatoire pour la commune.

5°) De proposer que le syndicat n'ait pas de durée limitée, que son siège soit fixé à , et que les fonctions de trésorier soient confiées à M. , receveur municipal de la commune d

6°) De demander le concours gratuit du Service du Génie rural pour les études du projet du réseau (1).

Le Conseil vote immédiatement pour subvenir aux frais d'études et à toutes les opérations à faire par le comité du syndicat une contribution de qui sera versée entre les mains du trésorier du Comité.

Enfin le Conseil délègue M. et M . pour représenter la commune aux séances du comité du syndicat.

Fait et délibéré, les jours, mois et an susdits et ont tous les membres présents signé au registre.

(1) A insérer si la commune désire que les études soient effectuées par le Service du Génie rural.

MODELE D'ARRETE PREFECTORAL

autorisant la constitution d'un syndicat de communes en vue des études d'un réseau de distribution d'énergie électrique.

REPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFECTURE d

Le Préfet d

Vu les délibérations par lesquelles les Conseils municipaux de ont décidé

1°) de constituer entre elles un syndicat intercommunal ayant pour objet les études à entreprendre en vue de la construction et de l'exploitation d'une distribution d'énergie électrique ;

2°) de consacrer à cette œuvre les ressources nécessaires;

Vu l'avis favorable du Conseil Général en date du

Vu les lois des 5 avril 1884, 22 Mars 1890 et 13 novembre 1917 ;

Vu le rapport du Service du Génie rural en date du

ARRETE :

Article 1. — Est autorisé entre les communes de la création d'un syndicat ayant pour objet les études à entreprendre en vue de la construction et de l'exploitation d'une distribution d'énergie électrique sur leur territoire.

Article 2. — Le syndicat est constitué pour une durée illimitée.

Article 3. — Le siège du syndicat est fixé à la mairie de

Les fonctions de Receveur du syndicat seront exercées par le Receveur municipal de la commune d

Le bureau élu par le Comité du syndicat sera composé de membres.

Article 4. — Le dépenses mises à la charge des communes par ledit Comité dans les conditions prévues par les délibérations susvisées constitueront des dépenses obligatoires et pourront être, le cas échéant, inscrites d'office aux budgets communaux.

Article 5. — Ampliation du présent arrêté sera adressée à MM. les Maires des communes précitées chargés, chacun en ce qui concerne de son exécution, ainsi qu'à M. l'Ingénieur en chef du Génie rural.

MODELE DE DELIBERATION D'UN CONSEIL MUNICIPAL

ayant pour objet la constitution d'un Syndicat de Communes en vue de la construction et de l'exploitation d'une distribution d'énergie électrique.

Département

d Commune d

———

Arrondissement

d

———

Canton

d

———

EXRAIT
du Registre des Délibérations du Conseil Municipal

Séance du 19

Objet :

Syndicat intercommunal en vue de la constitution et l'exploitation d'un réseau de distribution d'énergie électrique

Le Conseil Municipal,

Vu les lois des 5 avril 1884, 22 mars 1890 et 13 novembre 1917 sur les syndicats intercommunaux;

Vu la délibération du Conseil Municipal en date du par laqcelle il décidait l'adhésion de la commune à un Syndicat d'études d'un réseau de distribution d'énergie électrique et désignait deux délégués pour représenter la commune dans le Comité de ce Syndicat;

Vu le procès-verbal de la réunion du Comité du Syndicat d'études et les résolutions qui y ont été adoptées.

Après en avoir délibéré:

1°) Décide de donner une adhésion définitive à la constitution d'un Syndicat qui aura pour objet d'assurer la construction et l'exploitation d'une distribution d'énergie électrique sur le territoire de la commune d

2°) Accepte la quote-part des dépenses incombant à la commune qui a été fixée à un maximum de étent entendu que la somme à verser sera basée sur les dépenses réellement faites et contrôlées par le Service du Génie rural, après déduction des subventions qui pourraient être accordées,

3°) Décide d'effecter à cet effet:

a) Sur les fonds libres de la commune une somme de

b) Sur les ressources extraordinaires disponibles, une somme de

4°) Décide de rechercher le surplus de la dépense à couvrir jusqu'à concurrence de par un emprunt émis auprès des habitants eux-mêmes, au taux de % amortissable en années et jusqu'à concurrence de à un emprunt à contracter auprès de (1) , d'affecter chaque année les ressources nécessaires aux charges de ces emprunts, étant entendu qu'il ne sera fait appel aux ressources communales ci-dessus prévues que dans la mesure où les recettes du Syndicat ne couvriront pas les charges annuelles des emprunts;

5°) Confie au Syndicat intercommunal le soin d'émettre directement la tranche d'emprunt qui concerne la commune en même temps que celles qui concernent les autres communes associées et s'engage à verser chaque année au Syndicat les ressources visées à l'article précédent;

6°) Décide de participer aux dépenses de gestion du Syndicat au marc le franc et prend l'engagement d'inscrire au budget communal chaque année une imposition spéciale de centimes (dans la limite des cinq centimes spéciaux prévus par la loi du 22 mars 1890);

7°) Abandonne au Syndicat les frais de contrôle et les taxes et redevances de toute nature, notamment celles d'occupation du domaine public prévues au cahier des charges-type des distributions d'énergie électrique, ainsi que le privilège d'occupation des voies publiques dont elle dispose en vertu de la loi du 15 juin 1906;

8°) Confie au Comité du Syndicat le soin de procéder avec le concours du Service du Génie rural et du Service du contrôle des distributions d'énergie, chacun en ce qui le concerne, aux formalités règlementaires en vue de la construction et de l'exploitation du réseau, ainsi que de passer tous marchés ou contrats nécessaires ;

(1) Office National du Crédit agricole ou autre Etablissement financier.

9°) Décide que la durée du Syndicat est illimitée ; que le siège du Syndicat est fixé à et que les fonctions de receveur du Syndicat seront exercées par le receveur municipal de

10°) Confirme la désignation de MM. comme délégués de la commune au Comité du Syndicat.

(Ou bien, s'il y a lieu, élit définitivement comme délégué MM.

Fait et délibéré les jours, mois et an susdits et ont tous les membres présents signé au registre.

MODELE D'ARRETE PREFECTORAL

autorisant la constitution d'un Syndicat de communes en vue de la construction et de l'exploitation d'une distribution d'énergie électrique

REPUBLIQUE FRANCAISE

PREFECTURE d

Le Préfet de

Vu les délibérations par lesquelles les Conseils municipaux de ont décidé:

1°) De constituer entre elles un syndicat intercommunal ayant pour objet la construction et l'exploitation d'une distribution d'énergie électrique;

2°) De consacrer à cette œuvre les ressources nécessaires;

Vu l'avis favorable du Conseil Général en date du

Vu le procès-verbal de la conférence ouverte les entre le Service du Génie rural et le Service du contrôle de distribution d'énergie électrique;

Vu la dépêche du Ministre de l'Agriculture en date du

Vu les lois des 5 avril 1884, 22 mars 1890 et 13 novembre 1917,

ARRETE :

ARTICLE 1. — Est autorisée entre les communes de la création d'un Syndicat en vue de la construction et de l'exploitation d'une distribution d'énergie électrique sur leur territoire.

ARTICLE 2. — Le syndicat est constitué pour une durée illimitée.

ARTICLE 3. — Le siège du syndicat est fixé à la mairie de

Les fonctions de receveur du Syndicat seront exercées par le receveur municipal de la commune de

Le bureau élu par le comité du Syndicat sera composé de membres.

ARTICLE 4. — Les dépenses mises à la charge des communes par ledit comité dans les conditions prévues par les délibérations susvisées

constitueront des dépenses obligatoires et pourront être, le cas échéant, inscrites d'office aux budgets communaux.

ARTICLE 5. — Ampliation du présent arrêté sera adressée à MM. les Maires des communes précitées, chargés, chacun en ce qui concerne, de son exécution, ainsi qu'à M. l'Ingénieur en Chef du Génie rural et à M. l'Ingénieur en chef du Contrôle des distributions d'énergie électrique.

RENSEIGNEMENTS

au sujet de l'émission d'un emprunt par un syndicat de communes en vue de la création d'un réseau de distribution d'énergie électrique

I. — NOTE SUR LES OPERATIONS A EFFECTUER

1. — Chacune des communes du syndicat vote les centimes nécessaires pour couvrir la part de l'annuité de l'emprunt correspondant aux dépenses qui lui incombent, sous la réserve que les centimes ne seront mis en recouvrement que dans la mesure où les recettes du Syndicat n'équilibreront pas la charge annuelle de l'emprunt global.

2. — Le Syndicat est autorisé par le Préfet à se substituer aux communes pour effectuer l'emprunt global conformément aux modalités proposées par son Comité. (Voir ci-après des modèles de cahier des charges et d'arrêté préfectoral autorisant l'emprunt).

3. — Le Syndicat fait imprimer les titres (voir ci-après un modèle réduit d'obligation) qui sont autant que possible placés directement sans aucun intermédiaraie.

4. — L'emprunt sera amorti au moyen du remboursement par voie de tirage au sort d'obligations dont le nombre est fixé pour chaque année par un tableau d'amortissement joint au cahier des harges, approuvé par le Préfet. Pour établir le tableau d'amortissement, il conviendra, d'une façon générale, de déterminer le nombre d'obligations à rembourser chaque année, de façon que la somme à rembourser correspondante ajoutée à l'intérêt de la part d'emprunt restant à rembourser forme un total sensiblement constant et égal à l'annuité d'intérêt et d'amortissement de l'emprunt total (1).

(1) Le calcul des nombres à insérer dans le tableau d'amortissement peut être effectué comme suit :

Si E est le montant total de l'emprunt, a le taux d'intérêt et d'amortissement, i le taux d'intérêt, Nn le nombre de titres à amortir la nième année, V la valeur nominale des obligations, Sn la somme à rembourser la nièee année, on aura:

$$Ea - (E - - \Sigma Nn - I V) i + Sn$$

Nn sera égal au nombre entier le plus voisin du quotient $\frac{Sn}{V}$ alternativement par défaut et par excès.

Il sera de bonne administration de commencer l'amortissement dès lafin de la première année suivant l'émission de l'emprunt. Cependant, s'il y a lieu de tenir compte de difficultés spéciales pour assurer l'équilibre financier au début de l'exploitation, l'origine de la période d'amortissement pourra être retardée pour un délai qui devra être aussi court que possible.

La faculté devra être prévue pour le Syndicat de rembourser par anticipation la totalité ou une partie des obligations composant l'emprunt, la désignation de ces obligations étant faite par voie de tirage au sort.

2. — MODELE DE CAHIER DES CHARGES

ARTICLE I. — Un emprunt de représenté par obligations d'une valeur nominale de 500 francs, sera réalisé par le Syndicat intercommunal d'électricité de . Ces obligations seront nominatives ou au porteur.

ARTICLE 2. — Le taux de l'intérêt est fixé à l'an (1) impôts à la charge du porteur de coupon. Il courra du et sera payable à terme échu, à la Caisse du receveur du Syndicat, sur présentation des coupons annuels.

ARTICLE 3. — L'emprunt sera remboursé en ans (2), à partir de 19 , conformément au tableau d'amortissement annexé au présent cahier des charges (3).

ARTICLE 4. — Les obligations à rembourser chaque année seront désignées par voie de tirage au sort qui aura lieu à la mairie de , dans la première quinzaine de décembre, devant une Commission composée du président, de deux membres du comité du Syndicat et du receveur du Syndicat.

ARTICLE 5. — Le remboursement au pair des obligations sorties au tirage sera effectué par le receveur du Syndicat, à partir du 1er janvier, pour chaque année d'amortissement.

ARTICLE 6. — Le Syndicat se réserve expressément la faculté de rembourser par anticipation la totalité ou une partie seulement des obligations qui composent le présent emprunt. La désignation des obligations à rembourser et leur remboursement auront lieu dans les formes prévues aux articles 4 et 5 ci-dessus.

Le présent cahier des charges, discuté et arrêté par le Comité du Syndicat, pour être annexé à sa délibération du

Le Président du Syndicat,
(signé) :

(1) De 3 à 6 %.

(2) De 25 à 30 ans.

(3) Voir au sujet de l'établissement du tableau d'amortissement la note en renvoi de la page précédente.

MODELE D'ARRETE PREFECTORAL

autorisant un emprunt d'un syndicat de communes, en vue de la création d'un réseau de distribution d'énergie électrique

REPUBLIQUE FRANCAISE

PREFECTURE d

Le Préfet de

Vu l'arrêté préfectoral en date du , qui a autorisé les communes de à se constituer en syndicat en vue de la construction et de l'exploitation sur leurs territoires d'une distribution d'énergie électrique:

Vu les délibérations des Conseils municipaux des communes de en date des votant des emprunts et des impositions extraordinaires en vue de la construction d'un réseau de distribution d'énergie électrique sur le territoire desdites communes;

Vu les pièces produites à l'appui ainsi que les comptes administratifs de ces communes pour les trois derniers exercices et leurs budgets de l'exercice en cours;

Vu la délibération en date du par laquelle le comité du Syndicat intercommunal d'électricité de a décidé de contracter par substitution aux communes précitées, les emprunts projetés par ces dernières, du total de à amortir sur le produit des recettes d'exploitation du réseau à établir;

Vu le budget du Syndicat pour l'exercice en cours;

Vu les lois des 5 avril 1884, 22 mars 1890 et 13 novembre 1917;

Considérant que l'emprunt projeté par le Syndicat intercommunal d'électricité de représentant le total de ceux votés pour le même objet par les communes composant le Syndicat, que les modalités et conditions en sont identiques; que le Syndicat en assurera complètement le service, qu'il y a lieu toutefois d'autoriser les impositions communales extraordinaires correspondantes à la part d'emprunt à garantir par chaque commune suivant les délibérations précitées.

ARRETE :

ARTICLE 1. — Le Syndicat intercommunal d'électricité de est autorisé, pour la construction du réseau de distribution d'énergie électrique susvisé et par substitution aux communes associées:

A emprunter par voie de souscription publique, avec faculté d'émettre des obligations nominatives, au porteur, ou transmissibles par

endossement, au taux d'intérêt de une somme de remboursable en ans à partir de

L'amortissement dudit emprunt en capital et intérêts sera assuré par le Syndicat sur le produit des recettes de son réseau;

ARTICLE 2. — En garantie du service de cet emprunt et jusqu'à concurrence pour chacune d'elles du montant ci-dessous indiqué des emprunts qu'elles avaient elles-mêmes votés, les communes ci-après sont autorisées à s'imposer extraordinairement au principal des quatre contributions directes, à partir du , savoir :

X	pour	centimes additionnels pendant ans
XX	pour	
XXX	pour	
XXXX	pour	
XXXX	pour	

TOTAL égal au montant de l'emprunt du syndicat .....

ARTICLE 3. — Les impositions autorisées au précédent article ne seront mises en recouvrement qu'en cas d'insuffisance des recettes pour assurer en son entier le service de l'emprunt du Syndicat, dans la mesure seulement de cette insuffisance et proportionnellement pour chaque commune à la part totale d'emprunt garantie par elle.

ARTICLE 4. — MM. les Maires de et M. le Directeur des Contributions directes sont chargés, chacun en ce qui le concerne, d'assurer l'exécution du présent arrêté.

Le Préfet de

Annexe XI

DECRET DU 29 AVRIL 1928 CONCERNANT LES SYNDICATS INTERCOMMUNAUX EN ALGERIE

(J. O. du 5 mai 1928.)

Le Président de la République Française,

Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur,

Vu le titre VIII ajouté à la loi du 5 avril 1884 par la loi du 22 mars 1890, modifiée par la loi du 13 novembre 1917 et celle du 5 avril 1927;

Vu le décret du 23 août 1898 sur l'organisation du gouvernement et de la haute administration de l'Algérie;

Vu l'ordonnance du 28 septembre 1847 sur l'organisation municipale en Algérie;

Vu l'arrêté du Gouverneur Général de l'Algérie en date du 20 mai 1868 sur l'organisation des communes mixtes, modifié par les arrêtés des 24 novembre 1871 et 22 juillet 1874;

Vu la loi du 4 février 1919 sur l'accession des indigènes de l'Algérie aux droits politiques;

Vu le décret du 6 février 1919 sur la représentation des indigènes soumis au statut personnel musulman et notamment l'article 6 dudit décret;

Vu l'arrêté du 5 mars 1919 sur la constitution, les attributions et le fonctionnement des djemâas de douars dans les communes mixtes;

Vu les propositions du Gouverneur Général de l'Algérie et l'avis émis par le Conseil de Gouvernement dans sa séance du 12 novembre 1927;

DECRETE :

Article 1er. — Lorsque les Commissions Municipales de deux ou plusieurs communes mixtes d'un même département ont, après consultation obligatoire des djemâas, fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'elles représentent, pour une œuvre d'utilité intercommunale et qu'elles ont décidé de consacrer à cette œuvre les ressources suffisantes, les délibérations prises sont soumises au Gouverneur général qui, sur l'avis du Conseil Général et du Préfet, autorise, s'il y a lieu, dans le département, la création du Syndicat.

Des communes mixtes du même département, autres que celles primitivement associées, peuvent être admises, avec le consentement de celles-ci et suivant les règles ci-dessus prescrites, à faire partie de l'Association qui prend le nom de Syndicat de communes.

D'autres communes mixtes, appartenant à des départements limitrophes, peuvent, suivant les règles ci-dessus prescrites, être admises, de consentement des communes associées, à faire partie du Syndicat.

Article 2. — Les Syndicats de Communes mixtes sont des établissements publics investis de la personnalité civile.

Les lois et règlements organisant la tutelle de ces communes leur sont applicables.

Dans le cas où les communes mixtes syndiquées font partie de plusieurs départements, le Syndicat ressortit à la Préfecture du département auquel appartient la commune, siège de l'association.

Article 3. — Le Syndicat est administré par un Comité. A moins de dispositions contraires, confirmées par la décision d'institution, ce comité est constitué d'après les règles suivantes: les membres sont élus par les commissions municipales intéressées. Chaque commune mixte est représentée dans le Comité par deux délégués. Le choix de la Commission municipale peut porter sur tout habitant français indigène apte à faire partie d'une commission municipale.. Toutefois, un des délégués au moins devra être citoyen français.

Les délégués sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu. Les délégués de la Commission Municipale suivent le sort de cette Assemblée quant à la durée de leur mandat, mais en cas de suspension, de dissolution ou de démission de tous les membres en exercice, ce mandat se continue jusqu'à la nomination des délégués par la nouvelle commission municipale. Les délégués sortant sont rééligibles.

En cas de vacances parmi les délégués, par suite de décès, de démission ou toute autre cause, la Commission municipale pourvoit au remplacement dans le délai d'un mois.

Si une Commission municipale après mise en demeure du Préfet, néglige ou refuse de nommer les délégués, l'administrateur et un des adjoints spéciaux désignés par le Préfet représentent la commune dans le Comité du syndicat.

Article 4. — La Commune mixte, siège du syndicat est fixée, sur la proposition des communes mixtes syndiquées, par la décision prise dans les conditions de l'article 1er. Les règles de comptabilité des communes mixtes s'appliquent à la comptabilité des syndicats. A moins de dispositions contraires confirmées par la décision d'institution, les fonctions de receveur du syndicat sont exercées par le receveur de la commune mixte siège du Syndicat.

Article 5. — Le Comité tient chaque année une session ordinaire au mois de mai.

Il peut être convoqué extraordinairement par son Président qui devra avertir le Préfet trois jours au moins avant la réunion.

Le Président est obligé de convoquer la moitié soit sur l'invitation du Préfet, soit sur la demande de la moitié au moins des membres du comité.

Le Comité élit annuellement parmi ses membres les membres de son bureau. Il peut renvoyer au bureau le règlement de certaines affaires et lui conférer à cet effet une délégation dont il fixe les limites. A l'ouverture de chaque session ordinaire du Comité, le bureau lui rend compte de ses travaux.

Pour l'exécution de ses décisions et pour ester en justice, le Comité est représenté par son Président, sous réserve des délégations facultatives autorisées par l'article 7.

Le Préfet et le Sous-Préfet ont entrée dans le Comité et, le cas échéant, au bureau. Ils sont toujours entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire représenter par un délégué.

Article 6. — Les conditions de validité des délibérations du Comité et, le cas échéant, du bureau procédant par délégations du Comité, de l'ordre et de la tenue des séances, les conditions d'annulation de ses délibérations de nullité de droit et de recours sont celles que fixent pour les commissions municipales, les textes spéciaux régissant ces Assemblées.

Article 7. — Le Comité du Syndicat peut choisir, soit parmi ses membres, soit en dehors, une Commission de surveillance d'un ou plusieurs gérants. Il détermine l'étendue des mandats qu'il leur confère.

Les décisions prises en vertu du précédent paragraphe ne sont exécutoires qu'après approbation du Préfet.

La durée des pouvoirs à la Commission de surveillance et des gérants ne peut dépasser celle des pouvoirs du Comité.

Les gérants peuvent être révoqués dans les formes où ils ont été nommés.

Article 8. — L'Administration des établissements faisant l'objet des syndicats est soumise aux règles du droit commun. Leur sont notamment applicables les lois qui fixent pour les établissements analogues la constitution des commsisions consultatives ou de surveillance, la composition ou la nomination du personnel, la formation ou l'approbation des budgets, l'approbation des comptes, les règles d'administration intérieure et de comptabilité. Le Comité exerce à l'égard de ces établissements les droits qui appartiennent aux Commissions municipales à l'égard des établissements communaux de même catégorie.

Toutefois, si le syndicat a pour objet de secourir des malades, des vieillards, des enfants ou des incurablse, le comité pourra décider qu'une même commission administrera les secours, d'une part, à domicile, et, d'autre part, à l'hôpital ou à l'hospice.

Article 9. — Le budget du Syndicat pourvoit aux dépenses de création et d'entretien des établissements ou services pour lesquels le syndicat est constitué.

Les recettes de ce budget comprennent:

1°) La contribution des communes mixtes associées. Cette contribution est obligatoire pour lesdites communes pendant la durée de l'association et dans la limite des nécessités du service, telle que les délibérations initiales des commissions municipales l'ont déterminée.

Les communes mixtes associées pourront affecter à cette dépense leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles.

Elles sont, en outre, autorisées à voter à cet effet 5 centimes spéciaux;

2°) Le revenu des biens meubles ou immeubles de l'association;

3°) Les sommes qu'elle reçoit des Administrations publiques, des Associations, des particuliers en échange d'un service rendu;

4°) Les subventions de l'Etat, du Département et des communes;

5°) Les produits des dons et legs.

Copie de ce budget et des comptes du syndicat sera adressée chaque année aux Commissions municipales des communes mixtes syndiquées.

Les membres des commissions municipales de ces communes pourront prendre communication des procès-verbaux des délibérations du Comité et de celles du bureau.

Article 10. — Le Syndicat peut organiser des services intercommunaux autres que ceux prévus à la décision d'institution lorsque les commissions municipales se sont mises d'accord pour ajouter ces services aux objets de l'association primitive; l'extension des attributions du syndicat doit être autorisée par décision rendue dans la même forme que la décision d'institution.

Article 11. — Le Syndicat est formé, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par la décision d'institution. Il est dissous, soit de plein droit par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit par le consentement de toutes les commissions municipales intéressées. Il peut être dissous, soit par un arrêté du gouverneur général sur la demande motivée de la majorité desdites commissions municipales et l'avis de la commission départementale, soit d'office, sur l'avis conforme du Conseil Général, par un arrêté du gouverneur général en conseil de gouvernement. L'arrêté de dissolution détermine,

sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation du syndicat.

Article 12. — Des communes mixtes peuvent s'associer avec des communes de plein exercice ou être admises, avec le consentement de celles-ci, à des syndicats de communes de plein exercice déjà formés, après y avoir été autorisées par arrêté du gouverneur général, dans les formes prescrites par l'article 1er.

Article 13. — Les syndicats composés de communes de plein exercice et de communes mixtes, celles-ci autorisées conformément aux dispositions de l'article précédent, sont régis, en ce qui concerne la constitution, le fonctionnement, les attributions et la dissolution, par les règles prescrites par les lois des 22 mars 1890, 13 novembre 1917 et 5 avril 1927.

Article 14. — Le Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal Officiel de la République Française et au Journal Officiel de l'Algérie.

Annexe XII

DECRET AUTORISANT LE GROUPEMENT DE COLLECTIVITES PUBLIQUES POUR L'EXPLOITATION, PAR VOIE DE CONCESSION DE SERVICES PUBLICS

RAPPORT
au Président de la République Française

Paris, le 30 octobre 1935.

Monsieur le Président,

Certaines parties de notre outillage national, susceptibles d'être établies et exploitées par voie de concessions, intéressant à la fois plusieurs collectivités: chambres de commerce, villes ou départements, et même certains établissements publics, tels que les ports autonome où l'office national de la navigation.

Dans ce cas, il serait avantageux d'octroyer la concession correspondante à un groupement des diverses collectivités ou établissements publics intéressés.

Tel était le cas, par exemple, de la traction électrique sur le canal du Rhône au Rhin entre Strasbourg et Bâle, dont la concession avait été demandée par un groupement comprenant en sus du port de Strasbourg et de l'office national de la navigation, les deux départements traversés par le canal, ainsi que les principales villes et les

chambres de commerce de la région, lesquels s'étaient réunis sous forme de société anonyme, constituée sous le régime de la loi du 24 juillet 1867.

Mais la cour des comptes appelée à connaître cette affaire à l'occasion de l'examen des comptes de l'office national de la navigation, tout en reconnaissant l'avantage pratique considérable de cette nouvelle formule de gestion d'un service public d'intérêt commun, a estimé que l'état de notre droit public et en l'absence d'un texte formel autorisant explicitement un tel groupement, l'association constituée entre les divers participants ne pouvait être maintenue, mais qu'il convenait, dans l'intérêt général de prévoir par un texte législatif spécial, la possibilité de la constitution d'un tel groupement.

Cette affaire a été évoquée également à la commission des économies instituée au ministère des travaux publics en exécution du décret-loi du 9 juillet 1935 et cette commission a abouti aux mêmes conclusions que la cour des comptes.

C'est dans ces conditions que nous avons l'honneur de vous proposer de revêtir de votre signature le texte du décret-loi ci-joint qui sanctionne les conclusions communes de la cour des comptes et de la commission des économies du ministère des travaux publics en prévoyant pour les départements, communes et établissements publics la possibilité de se grouper dans une forme analogue mutatis mutandis à celle des syndicats de communes de la loi du 13 novembre 1917.

Veuillez agréer, M onsieur le Président, l'expression de notre respectueux dévouement.

Le Président du Conseil
Ministre des Affaires Etrangères
PIERRE LAVAL

Le Ministre des Finances
MARCEL REGNIER

Le Ministre de l'Intérieur
JOSEPH PAGANON

Le Ministre des Travaux Publics
Georges BONNET

Le Ministre du Commerce et de l'Industrie
LAURENT-EYNAC

Le Président de la République Française,

Sur le rapport du Président du Conseil, ministre des affaires étrangères, du ministre des finances, du ministre de l'intérieur, du ministre du commerce et de l'industrie et du ministre des travaux publics,

Vu la loi du 8 juin 1935 accordant au Gouvernement des pouvoirs exceptionnels pour assurer la défense du franc,

Vu leréféré de la cour des comptes en date du 20 février 1935,

Vu le rapport en date du 31 août 1935 de la commission instituée au ministère des travaux publics en exécution du décret-loi du 9 juillet 1935,

Le Conseil des ministres entendus;

DECRETE,

Article 1er. — Sous réserve de l'autorisation préalable de leur tuteur légal les départements, communes, chambres de commerce et établissements publics peuvent se grouper sous forme de syndicats pour l'exploitation par voie de concession de services publics présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause.

Article 2. — Les comptes et budgets des syndicats ainsi constitués entre collectivités et établissements publics sont justiciables de la cour des comptes.

Article 3. — Un règlement d'administration publique déterminera les mesures d'application du présent décret.

Article 4. — Le présent décret sera soumis à la ratification des Chambres, conformément aux dispositions de la loi du 8 juin 1935.

Article 5. — Le président du Conseil, ministre des affaires étrangères, le ministre des finances, le ministre de l'intérieur, le ministre du commerce et de l'industrie et le ministre des travaux publics sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal Officiel de la République Française.

Fait à Paris, le 30 octobre 1935.
ALBERT LEBRUN

Par le Président de la République :
Le Président du Conseil
Ministre des Affaires Etrangères
PIERRE LAVAL

Le Ministre des Finances
MARCEL REGNIER

Le Ministre du Commerce et de l'Industrie
GEORGES BONNET

Le Ministre de l'Intérieur
JOSEPH PAGANON

Le Ministre des Travaux Publics
LAURENT-EYNAC

Pour copie conforme
L'Ingénieur Ordinaire,
Illisible

APPENDICE

ANNEXE I. — *Texte de la Loi du 5 avril 1884, art. 116, 117, 118, 161, 162, 163.* 255

ANNEXE II. — *Texte de la Loi du 22 mars 1890.* 257

ANNEXE III. — *Circulaire Constans pour l'application de la Loi du 22 mars 1890.* 260

ANNEXE IV. — *Texte de la Loi du 13 novembre 1917.* 272

ANNEXE V. — *Statut légal actuel des Syndicats de Communes, titre VIII L. M.* 275

ANNEXE VI. — *Tableau des Syndicats de Communes, par départements et par objets.* 280

ANNEXE VII. — *Texte du Décret du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales.* 286

ANNEXE VIII. — *Budget et comptabilité du Syndicat de Communes. Commentaires de Morgan.* 290

ANNEXE IX. — *Texte du décret du 29 juillet 1927 portant R. A. P. pour l'application de la loi du 15 juin 1906 sur les D. E. E.* 292

ANNEXE X. — *Formulaire.* 297

ANNEXE XI. — *Texte du décret du 29 avril 1928 concernant les Syndicats intercommunaux en Algérie.* 308

ANNEXE XII. — *Décret du 30 Octobre 1935 autorisant les groupements de collectivités publiques pour l'exploitation, par voie de concession de services publics.* 312

TABLE DES MATIERES

Pages

INRODUCTION 5

PREMIERE PARTIE. — LE SYNDICAT DES COMMUNES DANS LE TEMPS. Définitions et historique 9

1re Section. — Le Syndicat de Communes et la notion d'association des personnes publiques 9

1° Les éléments constants 10
A) Notion « Commune » 10
B) Notion « Syndicat » 11

2° Les éléments variables 12
A) Part de puissance publique détenue par la commune 13
B) Services attendus de la collectivité par ses membres 14

2e Section. — Histoire du Syndicat de Communes en Droit public français 16

Chapitre I. — Ancien Régime 16
Artois 20
Champagne 21
Lorraine 22
Franche-Comté 23
Ile-de-France 24
Normandie 25
Berri 26
Marche 26

Pages

Guyenne 28
Languedoc 29
« Vallées » des Pyrénées 30
Dauphiné 32
Provence 33
Anjou 36

Chapitre II. — La Révolution 39

Chapitre III. — Période contemporaine 43

A) Avant 1890 43
Loi municipale 18 juillet 1837 46
Constitution de 1848 49
Loi 21 juin 1865 51
Loi 10 août 1871 52
Loi municipale 5 avril 1884 53

B) Loi organique du 22 mars 1890 55

C) Depuis 1890 58
1°) Textes organiques 59
2°) Textes extensifs d'attributions 63

D) Etat actuel des Syndicats de Communes 66
Prédominance des Syndicats d'électrification 77

DEUXIEME PARTIE. — LE SYNDICAT DE COMMUNES DANS LE MOMENT. Le Syndicat de Communes en France 79

Chapitre I. — Objet du Syndicat de Communes 79

A) Généralités 79

B) Ce qui peut faire l'objet du Syndicat 86

C) Ce qui ne peut pas faire l'objet du Syndicat 89

Chapitre II. — Formation de la personne morale « Syndicat de Communes » 93

1°) Circonscription du Syndicat 94

Pages

a) Initialement 94
b) Ultérieurement à la constitution 95
Accroissements 95
Retranchements 95
2° Procédure de constitution 96
Consentement unanime des Conseils municipaux ... 97
Avis du ou des Conseils Généraux 102
Décision du Préfet 105
Voies de recours contre les avis des Conseils Généraux et les décisions des Préfets 106

Chapitre III. — Capacité du Syndicat de Communes 111

A) Capacité juridique 113

1° Du syndicat lui-même 113
a) en droit privé 113
b) en droit public 114
2° Capacité juridique des établissements faisant l'objet du syndicat 119

B) Capacité économique 125

1° Quant aux modes d'exploitation 125

2° Quant à l'objet de l'exploitation 127

3° En matière d'électrification 129

C) Capacité politique 132

Chapitre IV. — Fonctionnement du Syndicat de Communes ... 135

A) Fonctionnement interne 138

1° Activité organique 139
a) Assemblées délibérantes 139
Le Comité 140
Le Bureau 143
b) Organes et agents d'administration 145
c) Agents d'exécution 149
Le président 149
Le délégué spécial du président 149

Pages

Le receveur syndical 149
Les autres agents 150

2° Activité créatrice 151

a) Sessions du Comité 152

b) Séances du bureau 153

c) Délibérations du Comité et du bureau 154
Validité 154
Nullité de droit 155
Annulation 155

d) Décisions du Président 155

B) Fonctionnement externe 157

1° Relations d'ordre financier 158

a) Ressources du Syndicat de Communes 159
Ressources certaines à caractère permanent ... 160
Ressources certaines à caractère exceptionnel 161
Ressources éventuelles à produit permanent ... 162
Ressources éventuelles à caractère exceptionnel 164

b) Budget syndical 166
Préparation et proposition du budget 168
Vote du budget 170
Règlement du budget 171
Approbation des comptes 171
Particularités 171

2° Relations d'ordre économique 173

a) Régie 174
Marchés de travaux 174
Marchés de fournitures 175

b) Concession 177

c) Concessions pour l'électrification 180
Distributions publiques concédées par un Syndicat de Communes 182
Acte de concession 183
Cahier des charges 184
Distributions aux services publics concédés par l'Etat 185

3° Relations d'ordre administratif 187
Refus du Président d'accomplir un acte obligatoire 188
Sanctions administratives à l'égard du Président 189

Pages

Réduction au rejet, inscription d'office, de dépenses, par le Préfet 189
Rapports avec le « Génie rural » 190

Chapitre V. — Durée du Syndicat de Communes. Dissolution 191

I. Durée du Syndicat 191

II. Dissolution 192

a) Dissolution de plein droit 192
1° Arrivée du terme 192
2° Réalisation de la condition 192

b) Dissolution volontaire 193
1° Consentement unanime 193
2°Vœu de la majorité 194
c) Dissolution d'office 195
d) D'une dissolution d'office légalement indispensable, légalement impossible 197
1° Scission du Syndicat 200
2° Scission des concessions 202
3° Imposition d'un seul concessionnaire à tout le Syndicat 203

Chapitre VI. — Litiges. Recours et Compétence 206

A) Règles générales 207

1° Quant à la procédure 207

2° Quant à la compétence 207
a) Compétence des tribunaux judiciaires 208
b) Compétence des tribunaux administratifs 208
Conseil d'Etat 209
Conseil de Préfecture 210

B) Règles spéciales aux Syndicats de Communes 210

1° Quant à la décision d'institution 210

2° Quant aux élections au Comité et au bureau 212

3° Quant au contentieux des concessions syndicales de D. E. E. 214

Pages

TROISIEME PARTIE. — LE SYNDICAT DE COMMUNES DANS L'ESPACE. — ETUDES DE QUELQUES LEGISLATIONS 215

Chapitre I. — Empire colonial français 217
Les Syndicats de Communes en Algérie 220
1° Communes de plein exercice 220
2° Communes mixtes 222

Chapitre II. — Modes de coopération des collectivités locales en Angleterre 225

Chapitre III. — Les unions intercommunales en Allemagne ... 235
1° Samtgemeinde 241
2° Kommunalverbände 241
3°Zweckverbände 242

Chapitre IV. — Aperçu du régime des associations de Communes en d'autres Etats d'Europe 244
A) Espagne 244
B) Belgique 247

CONCLUSION 253

APPENDICE. Annexes I à XII 255 à 314